



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VIII kadencja  
Rzecznik Praw Obywatelskich  
BDG-WIS.032.1.2017

**Druk nr 1635**  
Warszawa, 26 maja 2017 r.

Pan  
Marek Kuchciński  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

*Wielce Szanowny Panie Marszałku*

Wykonując obowiązek wynikający z artykułu 212 Konstytucji  
Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, przedkładam

**- „Informację o działalności Rzecznika  
Praw Obywatelskich w 2016 roku”,**

z uwagami o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela.

*Z wyrazami szacunku*

(-) Adam Bodnar

**INFORMACJA**  
**o działalności**  
**Rzecznika Praw Obywatelskich**  
**za rok 2016**  
**oraz o stanie przestrzegania**  
**wolności i praw człowieka i obywatela**

Informacja stanowi wykonanie art. 212 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.), który przewiduje, że Rzecznik corocznie informuje Sejm i Senat o swojej działalności oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela jak również art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2017 r., poz. 958) ustanawiającego obowiązek podania Informacji Rzecznika do wiadomości publicznej.

## Spis treści

|                                                                                                                                                                                                                                                                   |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Wprowadzenie .....                                                                                                                                                                                                                                                | 8   |
| CZĘŚĆ I.....                                                                                                                                                                                                                                                      | 14  |
| 1. Rzecznik Praw Obywatelskich jako organ wskazany przez<br>Rzeczpospolitą Polską do monitorowania realizacji<br>obowiązków wynikających z prawa międzynarodowego.<br>Wykonywanie przez Rzecznika Praw Obywatelskich zadań<br>Krajowego Mechanizmu Prewencji..... | 15  |
| 2. Prawo do dobrej legislacji.....                                                                                                                                                                                                                                | 20  |
| 3. Prawo do sądowej ochrony wolności i praw jednostki .....                                                                                                                                                                                                       | 42  |
| A. Sądownictwo i prokuratura .....                                                                                                                                                                                                                                | 42  |
| B. Brak lub ograniczenie drogi sądowej .....                                                                                                                                                                                                                      | 61  |
| C. Prawo do obrony .....                                                                                                                                                                                                                                          | 65  |
| D. Koszty postępowania.....                                                                                                                                                                                                                                       | 72  |
| E. Przewlekłość postępowań .....                                                                                                                                                                                                                                  | 76  |
| F. Prawo do rzetelnego procesu sądowego.....                                                                                                                                                                                                                      | 77  |
| G. Postępowanie mandatowe .....                                                                                                                                                                                                                                   | 81  |
| H. Postępowanie przygotowawcze.....                                                                                                                                                                                                                               | 83  |
| I. Postępowanie dyscyplinarne .....                                                                                                                                                                                                                               | 84  |
| J. Postępowanie wykroczeniowe.....                                                                                                                                                                                                                                | 85  |
| K. Postępowanie sądowoadministracyjne .....                                                                                                                                                                                                                       | 87  |
| L. Ofiary przestępstw.....                                                                                                                                                                                                                                        | 92  |
| M. Bezpłatne poradnictwo prawne.....                                                                                                                                                                                                                              | 104 |
| N. Odszkodowania dla osób represjonowanych .....                                                                                                                                                                                                                  | 105 |
| O. Przedawnienie karalności .....                                                                                                                                                                                                                                 | 107 |
| 4. Wolność osobista .....                                                                                                                                                                                                                                         | 108 |
| 5. Bezpieczeństwo obywateli. Uprawnienia Policji i innych służb<br>mundurowych.....                                                                                                                                                                               | 116 |
| 6. Wybrane konstytucyjne prawa i wolności obywateli.....                                                                                                                                                                                                          | 132 |
| A. Wolność słowa i prawo do informacji .....                                                                                                                                                                                                                      | 132 |
| B. Prawo do prywatności i ochrona danych osobowych .....                                                                                                                                                                                                          | 141 |
| C. Wolność zgromadzeń.....                                                                                                                                                                                                                                        | 156 |

|                                                                                                           |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| D. Prawa wyborcze .....                                                                                   | 159 |
| E. Ochrona godności .....                                                                                 | 168 |
| F. Wolność zrzeszania się .....                                                                           | 169 |
| 7. Rozbieżności w stosowaniu prawa .....                                                                  | 175 |
| 8. Zagadnienia z zakresu prawa pracy .....                                                                | 182 |
| A. Wynagrodzenie za pracę i inne świadczenia.....                                                         | 182 |
| B. Rozwiązanie umowy o pracę. Wygaśnięcie stosunku pracy .....                                            | 185 |
| C. Nauczyciele i pracownicy nauki.....                                                                    | 188 |
| D. Formy zatrudnienia .....                                                                               | 191 |
| E. Inne .....                                                                                             | 192 |
| 9. Egzaminy zawodowe i prawo wykonywania zawodu. Zawody<br>zaufania publicznego.....                      | 198 |
| 10. Zabezpieczenie społeczne .....                                                                        | 207 |
| A. Prawo do emerytury lub renty oraz zasady ustalania prawa do tych<br>świadczeń oraz ich wysokości ..... | 207 |
| B. Zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym .....                                                      | 212 |
| C. Emerytury pomostowe .....                                                                              | 219 |
| D. Pomoc społeczna .....                                                                                  | 220 |
| E. Świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego w razie<br>choroby i macierzyństwa.....              | 223 |
| 11. Ochrona zdrowia.....                                                                                  | 226 |
| A. System ochrony zdrowia.....                                                                            | 226 |
| B. Ochrona praw pacjentów .....                                                                           | 241 |
| C. Ochrona zdrowia psychicznego.....                                                                      | 252 |
| D. Leczenie uzdrowiskowe.....                                                                             | 255 |
| 12. Ochrona praw rodziny.....                                                                             | 257 |
| A. Świadczenia rodzinne .....                                                                             | 257 |
| B. Formy opieki nad dzieckiem (rodzinne i instytucjonalne).....                                           | 258 |
| C. Ochrona praw dziecka .....                                                                             | 260 |
| D. Alimenty .....                                                                                         | 274 |
| E. Inne .....                                                                                             | 286 |
| 13. Ochrona praw osób z niepełnosprawnościami.....                                                        | 297 |

|                                                                                     |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 14. Ochrona praw osób starszych .....                                               | 305 |
| 15. Ochrona praw osób bezdomnych .....                                              | 309 |
| 16. Prawo do nauki .....                                                            | 315 |
| A. Realizacja obowiązku szkolnego.....                                              | 315 |
| B. Edukacja przedszkolna .....                                                      | 317 |
| C. Edukacja szkolna .....                                                           | 318 |
| D. Bezpieczeństwo w szkołach.....                                                   | 323 |
| E. Prawa ucznia .....                                                               | 324 |
| F. Ośrodki szkolno-wychowawcze.....                                                 | 325 |
| G. Szkolnictwo wyższe .....                                                         | 327 |
| 17. Ochrona środowiska.....                                                         | 335 |
| 18. Przestrzeganie praw obywateli w sprawach mieszkaniowych.....                    | 343 |
| A. Polityka mieszkaniowa państwa.....                                               | 343 |
| B. Ochrona praw lokatorów.....                                                      | 344 |
| C. Spółdzielnie mieszkaniowe. Ochrona praw członków spółdzielni mieszkaniowych..... | 349 |
| D. Bezdomność .....                                                                 | 351 |
| E. Inne .....                                                                       | 353 |
| 19. Ochrona praw majątkowych .....                                                  | 355 |
| A. Ochrona praw majątkowych.....                                                    | 355 |
| B. Gospodarka nieruchomościami .....                                                | 367 |
| C. Egzekucja świadczeń .....                                                        | 373 |
| D. Prawo budowlane .....                                                            | 377 |
| E. Reprywatyzacja .....                                                             | 379 |
| 20. Ochrona praw konsumentów .....                                                  | 385 |
| A. Usługi bankowe.....                                                              | 385 |
| B. Ubezpieczenia .....                                                              | 386 |
| 21. Problematyka danin publicznych.....                                             | 387 |
| A. Ordynacja podatkowa .....                                                        | 387 |
| B. Podatek dochodowy od osób fizycznych .....                                       | 393 |
| C. Opłata abonamentowa.....                                                         | 397 |

|                                                                                                        |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| D. Opłata egzekucyjna .....                                                                            | 399 |
| E. Inne .....                                                                                          | 400 |
| 22. Działalność gospodarcza .....                                                                      | 404 |
| 23. Ruch drogowy.....                                                                                  | 413 |
| 24. Wykonywanie kar i środków karnych. Zapobieganie<br>demoralizacji i przestępczości nieletnich ..... | 420 |
| A. Wykonywanie kar i środków karnych .....                                                             | 420 |
| B. Zapobieganie demoralizacji i przestępczości nieletnich.....                                         | 465 |
| C. Pobyt w miejscach pozbawienia wolności .....                                                        | 468 |
| 25. Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych .....                                   | 475 |
| A. Zawodowa służba wojskowa.....                                                                       | 475 |
| B. Żołnierze zasadniczej służby wojskowej .....                                                        | 477 |
| B. Ochrona praw funkcjonariuszy służb publicznych .....                                                | 478 |
| C. System emerytalny służb mundurowych.....                                                            | 485 |
| D. Inne.....                                                                                           | 487 |
| 26. Ochrona praw cudzoziemców .....                                                                    | 491 |
| 27. Ochrona praw mniejszości narodowych i etnicznych .....                                             | 501 |
| 28. Polacy za granicą .....                                                                            | 505 |
| 29. Implementacja prawa europejskiego i wykonywanie wyroków<br>ETPC i TSUE .....                       | 508 |
| 30. Działalność Pełnomocników Terenowych RPO.....                                                      | 517 |
| 31. Ocena stanu przestrzegania wolności i praw człowieka i<br>obywatela.....                           | 526 |
| A. Tworzenie prawa .....                                                                               | 526 |
| B. Prawo do sądowej ochrony wolności i praw jednostki .....                                            | 528 |
| C. Wolność słowa i prawo do informacji .....                                                           | 531 |
| D. Wolność osobista .....                                                                              | 532 |
| E. Prawo do prywatności i ochrona danych osobowych .....                                               | 533 |
| F. Prawa osób niepełnosprawnych.....                                                                   | 535 |
| G. Ochrona zdrowia .....                                                                               | 535 |
| H. Prawo do pracy.....                                                                                 | 538 |

|                                                                                                                  |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| I. Prawo do zabezpieczenia społecznego.....                                                                      | 541 |
| J. Ochrona prawa własności i innych praw majątkowych .....                                                       | 544 |
| K. Ochrona praw rodziny .....                                                                                    | 547 |
| L. Ochrona praw konsumentów .....                                                                                | 547 |
| Ł. Daniny publiczne .....                                                                                        | 549 |
| M. Ochrona środowiska.....                                                                                       | 550 |
| N. Sytuacja osób pozbawionych wolności .....                                                                     | 551 |
| O. Funkcjonowanie administracji publicznej i samorządu terytorialnego.....                                       | 556 |
| P. Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy.....                                                                 | 558 |
| CZĘŚĆ II.....                                                                                                    | 561 |
| 1. Działalność międzynarodowa Rzecznika Praw Obywatelskich w 2016 r.....                                         | 562 |
| A. Współpraca Rzecznika Praw Obywatelskich z międzynarodowymi i narodowymi instytucjami ombudsmanskimi .....     | 562 |
| B. Współpraca Rzecznika Praw Obywatelskich z międzynarodowymi i zagranicznymi instytucjami i organizacjami ..... | 565 |
| C. Współpraca międzynarodowa Rzecznika Praw Obywatelskich w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur.....    | 570 |
| D. Działalność międzynarodowa Rzecznika Praw Obywatelskich w obszarze równego traktowania.....                   | 570 |
| 2. Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie komunikacji i edukacji obywatelskiej w 2016 r.....        | 573 |
| A. Współpraca z mediami i komunikacja społeczna.....                                                             | 573 |
| B. Działalność wydawnicza.....                                                                                   | 574 |
| C. Nagrody i odznaczenia.....                                                                                    | 576 |
| D. Projekty społeczne realizowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich w 2016 r.....                               | 577 |
| 3. Komisje Ekspertów .....                                                                                       | 588 |
| A. Komisja Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności .....                                                      | 588 |
| B. Komisja Ekspertów Krajowego Mechanizmu Prewencji .....                                                        | 594 |
| C. Komisja Ekspertów ds. Osób Starszych .....                                                                    | 597 |
| D. Komisja Ekspertów ds. Migrantów .....                                                                         | 602 |
| E. Komisja Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnością .....                                                        | 606 |

|                                                                                                                                                                                                                                    |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| F. Komisja Ekspertów ds. Zdrowia .....                                                                                                                                                                                             | 611 |
| CZĘŚĆ III .....                                                                                                                                                                                                                    | 616 |
| Wprowadzenie .....                                                                                                                                                                                                                 | 617 |
| I. Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich w obszarze równego traktowania oraz jej wyniki – wystąpienia generalne, wybrane sprawy indywidualne i inne działania .....                                                             | 626 |
| II. Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich w celu popierania, ochrony i monitorowania wdrażania postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych oraz przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność ..... | 672 |
| III. Działalność międzynarodowa Rzecznika Praw Obywatelskich w obszarze równego traktowania .....                                                                                                                                  | 702 |
| IV. Działalność innych organów publicznych w obszarze równego traktowania .....                                                                                                                                                    | 704 |
| A. Wybrane orzeczenia sądów krajowych i międzynarodowych w obszarze równego traktowania .....                                                                                                                                      | 704 |
| B. Wybrane kontrole, badania i inne działania podejmowane przez organy publiczne w obszarze równego traktowania .....                                                                                                              | 716 |
| V. Wnioski oraz rekomendacje dotyczące działań, które należy podjąć w celu zapewnienia przestrzegania zasady równego traktowania oraz ochrony praw osób z niepełnosprawnościami .....                                              | 732 |
| Załączniki: .....                                                                                                                                                                                                                  | 747 |
| Dane informacyjno-statystyczne .....                                                                                                                                                                                               | 747 |
| Wystąpienia o charakterze ogólnym (systemowym) – art. 16 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy o RPO .....                                                                                                                                       | 762 |
| Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego .....                                                                                                                                                                                         | 794 |
| Zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawach skarg konstytucyjnych .....                                                                                                                           | 801 |
| Zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie wniosków .....                                                                                                                                         | 804 |
| Zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytań prawnych .....                                                                                                                                   | 806 |
| Pytania prawne do Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego .....                                                                                                                                                       | 809 |
| Kasacje w sprawach karnych .....                                                                                                                                                                                                   | 812 |



|                                                                                                           |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Skargi do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych .....                                                      | 817 |
| Skargi kasacyjne do Naczelnego Sądu Administracyjnego .....                                               | 822 |
| Skargi kasacyjne do Sądu Najwyższego, przystąpienie do<br>postępowania sądowego i administracyjnego ..... | 827 |
| Pozostałe wystąpienia .....                                                                               | 837 |
| Ciekawe sprawy indywidualne .....                                                                         | 840 |
| Wizyty i spotkania Rzecznika Praw Obywatelskich .....                                                     | 866 |
| Dane statystyczne i inne informacje z obszaru realizacji zasady<br>równego traktowania .....              | 952 |

## Wprowadzenie

Zgodnie z art. 80 Konstytucji RP każdy ma prawo wystąpienia do Rzecznika Praw Obywatelskich, na zasadach określonych w ustawie, z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej. Wniosek kierowany do Rzecznika jest wolny od opłat i nie wymaga szczególnej formy. Szerokie podstawy działania, brak wymogów formalnych oraz opłat powoduje, że do Rzecznika kierowane są liczne wnioski. W 2016 r. do Rzecznika skierowano ogółem 52 551 wniosków, w tym 24 360 wniosków w sprawach nowych. Ponadto pracownicy Biura Rzecznika przyjęli 5 195 osób, zaś w ramach działającej w Biurze Rzecznika bezpłatnej infolinii przeprowadzili rozmowy telefoniczne z 36 782 osobami, udzielając im stosownych porad i wyjaśnień.

Rzecznik może także podejmować działania z własnej inicjatywy, m.in. w wyniku analizy informacji zamieszczanych w środkach masowego przekazu. W tym trybie są również podejmowane sprawy w związku z otrzymywanymi przez Rzecznika informacjami (m.in. z zakładów karnych, aresztów śledczych, od Policji) o tzw. wypadkach nadzwyczajnych z udziałem funkcjonariuszy publicznych. W 2016 r. z własnej inicjatywy Rzecznik podjął 837 spraw (w tym 231 w formie wystąpień generalnych).

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

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

W dalszym ciągu na wysokim poziomie utrzymuje się liczba osób, którym w ramach rozpoznania wniosku udzielane są jedynie wyjaśnienia i przekazywana jest informacja o przysługujących im, ogólnie dostępnych, środkach działania. Zjawisko to świadczy nie tylko o niskim poziomie wiedzy prawnej, lecz ilustruje także systemowy deficyt powszechnej pomocy prawnej.

W okresie objętym informacją Rzecznik skierował 441 wystąpień problemowych. Z tego środka działania Rzecznik korzystał wówczas, gdy poddane analizie indywidualne sprawy wskazywały na utrwalającą się praktykę stosowania prawa w sposób naruszający sferę wolności lub praw jednostki. Wystąpienia były kierowane także wtedy, gdy ze skarg wynikało, że źródłem naruszeń wolności lub

praw jest treść obowiązujących przepisów prawa. W 2016 r. 196 wystąpień Rzecznika dotyczyło potrzeby podjęcia inicjatywy prawodawczej w celu usunięcia owych sygnalizowanych naruszeń.

Rzecznik od lat jest aktywnym uczestnikiem postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym. Zaangażowanie Rzecznika w postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym uległo dodatkowo zwiększeniu w związku z wejściem w życie przepisów ustawy o Trybunale Konstytucyjnym<sup>1</sup>, która pozwala Rzecznikowi zgłosić udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w każdej sprawie (a nie jak dotychczas wyłącznie w sprawie ze skargi konstytucyjnej), z wyjątkiem postępowań wszczynanych w trybie prewencyjnej kontroli ustawy. W 2016 r., korzystając z samodzielnej zdolności wnioskowej, Rzecznik skierował 24 wnioski do Trybunału Konstytucyjnego, przystąpił do 12 postępowań wszczętych skargą konstytucyjną, a także do 13 postępowań wszczętych pytaniem prawnym sądu oraz do 6 postępowań wszczętych w wyniku wniosku innych podmiotów. Niestety kolejne zmiany dotyczące ustaw regulujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym doprowadziły do stopniowego paraliżu tego organu. W rezultacie większość wniosków jak również spraw, do których przystąpił Rzecznik wciąż pozostaje nierozwiązana, zaś poważne wątpliwości w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego budzi jego obsada personalna.

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

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

---

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

W ramach wykonywania mandatu Krajowego Mechanizmu Prewencji w 2016 r. zostało przeprowadzonych 85 wizytacji prewencyjnych w miejscach pozbawienia wolności (m.in. zakładach karnych, aresztach śledczych, policyjnych pomieszczeniach dla osób zatrzymanych, młodzieżowych ośrodkach wychowawczych).

Rzecznik wykonuje również zadania dotyczące realizacji zasad równego traktowania, powierzone mu na podstawie przepisów ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz.U. Nr 254, poz. 1700). W zakres tych zadań wchodzi rozpatrywanie skarg dotyczących naruszenia zasady równego traktowania, a także analizowanie, monitorowanie i wspieranie równego traktowania wszystkich osób, prowadzenie niezależnych badań dotyczących dyskryminacji oraz opracowywanie i wydawanie niezależnych sprawozdań i wydawanie zaleceń odnośnie problemów związanych z dyskryminacją. W roku 2016 Rzecznik wydał dwa raporty z serii „Zasada równego traktowania. Prawo i praktyka”: *Dostępność wsparcia środowiskowego dla osób starszych w perspektywie przedstawicieli gmin województwa dolnośląskiego* oraz *Dostęp osób z niepełnosprawnościami do wymiaru sprawiedliwości*.

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

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

W ramach współpracy Rzecznika z organizacjami obywatelskimi działającymi na rzecz ochrony wolności i praw człowieka, w Biurze organizowane były liczne spotkania, seminaria i konferencje. dotyczące m.in. ochrony praw osób bezdomnych, niepełnosprawnych i migrantów. Po objęciu funkcji Rzecznika przez A. Bodnara w

Biurze została powołana jednostka organizacyjna (Centrum Projektów Społecznych) odpowiadająca za współpracę z organizacjami obywatelskimi. W ramach tej współpracy organizowane są konsultacje regionalne w poszczególnych województwach (spotkania Rzecznika i pracowników Biura z organizacjami i liderami społecznymi).

W 2016 r. w ramach programu konsultacje regionalne Rzecznik odwiedził 49 miejscowości. W 38 spotkał się z przedstawicielami organizacji społecznych. W 7 przeprowadzono debaty, poświęcone artykułom Konstytucji, odnoszącym się do wolności i praw obywatelskich. W trakcie wyjazdów regionalnych zorganizowano 7 spotkań ze studentami i środowiskami naukowymi. Rzecznik odwiedził również 29 organizacji społecznych, które zaprezentowały mu swoje działania na rzecz osób zagrożonych wykluczeniem społecznym i zawodowym.

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

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

Rok 2016 był niezwykle ważny z punktu widzenia ochrony i wzmocnienia pozycji ustrojowej Rzecznika zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym. Do Polski przybyło z wizytą wiele podmiotów międzynarodowych, a Biuro RPO było jedną z instytucji, której skuteczność funkcjonowania monitorowano. Komisja Wenecka gościła w urzędzie dwukrotnie, każdorazowo badając czy Ombudsman może niezależnie wykonywać obowiązki wynikające ze swojego mandatu przy uwzględnieniu kryzysu dotyczącego Trybunał Konstytucyjny. Poparcie dla działań Rzecznika podpisało wiele instytucji międzynarodowych m.in. Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka

(ODIHR)<sup>2</sup>, a także Europejska Sieć Krajowych Instytucji Praw Człowieka (ENNHRI)<sup>3</sup>, Europejska Sieć Organów Równościowych EQUINET<sup>4</sup>, Rada Europy<sup>5</sup>, Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych do Spraw Praw Człowieka (OHCHR)<sup>6</sup>, a także Specjalny Sprawozdawca Narodów Zjednoczonych do Spraw Sytuacji Rzeczników Praw Obywatelskich.

Jednym z istotnych tematów, podejmowanym przez Rzecznika na arenie międzynarodowej w 2016 r., była migracja i jej wpływ na przestrzeganie praw człowieka i poszanowanie godności ludzkiej. W styczniu 2016 r. Rzecznik spotkał się z członkami Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego przebywającymi w Polsce z misją poświęconą problemowi migracji. W marcu Biuro RPO zorganizowało w Parlamencie Europejskim w Brukseli III Szczyt Rzeczników Praw Obywatelskich z państw Partnerstwa Wschodniego, Bałkanów Zachodnich oraz Grupy Wyszehradzkiej (V4). Celem spotkania była wymiana doświadczeń i dobrych praktyk pomiędzy Ombudsmanami, służąca podniesieniu standardów przestrzegania praw człowieka w kontekście kryzysu migracyjnego. W spotkaniu wzięła udział także Ombudsman Unii Europejskiej, Emily O'Reilly.

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

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

---

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

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

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

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

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

niezależności instytucji ombudsmąskiej i wyzwań stojących przed krajowymi instytucjami zajmującymi się ochroną praw człowieka w XXI wieku.

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

## CZĘŚĆ I

### **Przestrzeganie wolności i praw człowieka i obywatela**



## **1. Rzecznik Praw Obywatelskich jako organ wskazany przez Rzeczpospolitą Polską do monitorowania realizacji obowiązków wynikających z prawa międzynarodowego. Wykonywanie przez Rzecznika Praw Obywatelskich zadań Krajowego Mechanizmu Prewencji**

Rok 2016 był dziewiątym rokiem pełnienia przez Rzecznika Praw Obywatelskich funkcji Krajowego Mechanizmu Prewencji. W tym okresie przedstawiciele Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur, Okrutnego, Nieludzkiego i Poniżającego Traktowania oraz Karania (dalej jako Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur lub KMPT) przeprowadzili 85 wizytacji prewencyjnych w różnego rodzaju miejscach zatrzymań, w tym: 6 w zakładach karnych, 8 w aresztach śledczych, 2 w oddziałach zewnętrznych jednostek penitencjarnych, 4 w pomieszczeniach dla osób zatrzymanych jednostek organizacyjnych Policji, 2 w zakładach poprawczych, 17 w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych, 17 w szpitalach psychiatrycznych, 25 w domach pomocy społecznej oraz 4 w ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców. W 2016 r. kontynuowano wizytacje tematyczne poświęcone dostosowaniu jednostek penitencjarnych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami fizycznymi, a także rozpoczęto wizytacje tematyczne poświęcone sprawdzeniu dostępności nieletnich przebywających w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych do opieki psychiatrycznej i terapeutycznej. Działalność Mechanizmu była realizowana przez wyspecjalizowany zespół merytoryczny Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, w którego skład wchodziło 11 osób. Wsparcie zespołu stanowiło również troje pracowników Biur Pełnomocników Terenowych Rzecznika Praw Obywatelskich z Gdańska, Wrocławia oraz Katowic. W części wizytacji brali także udział eksperci zewnętrzni – psychiatry, lekarz chorób wewnętrznych, geriatra, przedstawiciele fundacji „Polska bez barier”.

Ustalenia poczynione przez przedstawicieli Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur w czasie wizytacji posłużyły do przygotowania raportu tematycznego poświęconego domom pomocy społecznej. W raporcie ujęto wiele rekomendacji dla władz, które mają na celu poprawę sytuacji osób przebywających w domach pomocy społecznej, wskazano na problemy, które są wciąż nierozwiązane, jak chociażby problem osób nadużywających alkoholu w dps czy brak standardów odnoszących się do opieki psychologiczno-psychiatrycznej mieszkańców. Przygotowywany jest także raport poświęcony dostosowaniu jednostek penitencjarnych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami fizycznymi. Wnioski z wizytacji wskazują, że jednostki, które zgodnie z zarządzeniem

Dyrektora Generalnego Służby Więziennej przeznaczono dla osób z niepełnosprawnościami nie są dostosowane ani pod kątem infrastruktury, ani odpowiedniego przeszkolenia funkcjonariuszy SW. Sytuacja ta wymaga pilnej reakcji ze strony władz Służby Więziennej.

W roku 2016 doszło do pozytywnych zmian w przepisach dotyczących nieletnich. Uchylono przepis rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich umożliwiający umieszczanie nieletnich w izbach przejściowych bezterminowo w sytuacjach zagrożenia porządku i bezpieczeństwa. Przepis ten był wykorzystywany do długoterminowych izolacji nieletnich bez konieczności odnotowywania tego faktu jako stosowania środka przymusu bezpośredniego.

W 2015 r. Rzecznik w wystąpieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wskazał na konieczność zmiany przepisu Regulaminu Pobytu w Policijnej Izbie Dziecka przewidującego możliwość odwiedzin nieletniego przez adwokata za zgodą sądu, kierownika izby lub policjanta prowadzącego sprawę podnosząc, że kontakt ten nie jest uzależniony od woli osoby zatrzymanej, ale od woli innych osób, co pozostaje w kolizji z Konstytucją, ustawą o postępowaniu w sprawach nieletnich i standardami międzynarodowymi. Obecnie na ukończeniu są prace zmieniające ten przepis. Zgodnie z zaopiniowanym przez Rzecznika projektem nowelizacji regulaminu, nieletni będzie mógł się kontaktować ze swoim obrońcą bez konieczności uzyskiwania zgody.

Trwają również prace nad projektem ustawy zmieniającej ustawę o postępowaniu w sprawach nieletnich w zakresie opracowania rozwiązań dotyczących kierowania, przyjmowania, przenoszenia, zwalniania i pobytu nieletnich w podmiotach leczniczych. Niestety zaplanowana nowelizacja nie obejmie zagadnień wskazywanych przez Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur przy okazji publikacji raportów rocznych z działalności oraz raportu tematycznego poświęconego zakładom poprawczym i schroniskom dla nieletnich takich jak: kontrole osobiste, przeprowadzanie testów na obecność w organizmie środków odurzających, substancji psychoaktywnych i alkoholu, stosowanie monitoringu, sytuacja nieletnich matek umieszczanych w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich, młodzieżowych ośrodkach wychowawczych czy procedura przedłużania pobytu nieletniego w schronisku dla nieletnich, na co uwagę polskich władz zwrócił Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku Grabowski przeciwko Polsce.

Nierozwiązany pozostaje problem zbyt małej liczby funkcjonujących na terenie kraju izb wytrzeźwień i tym samym przenoszenia odpowiedzialności za

bezpieczeństwo osób znajdujących się pod wpływem alkoholu na jednostki organizacyjne Policji. Policyjne izby zatrzymań nie są przygotowane do opieki nad osobami nietrzeźwymi z uwagi na brak lekarzy, którzy mogliby sprawować opiekę nad osobami trzeźwiejącymi i w razie konieczności udzielić im natychmiastowej i profesjonalnej pomocy. Zdaniem Rzecznika w omawianym zakresie wymagane jest wprowadzenie zmian systemowych polegających na przekształceniu izb wytrzeźwień w nowoczesne, kompleksowe ośrodki łączące w sobie funkcję izby, ośrodka terapii i placówki pomagającej rodzinie.

Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur zwrócił również uwagę na kwestię identyfikacji osób, będących ofiarami tortur, niehumanitarnego traktowania albo karania. Podczas panelu dyskusyjnego w Biurze Rzecznika zgromadzeni przedstawiciele środowisk sprawujących opiekę nad osobami zatrzymanymi wskazali na konieczność wprowadzenia odpowiednich procedur dla służb mundurowych oraz służby zdrowia mających na celu określenie, jak taka identyfikacja miałaby się odbywać, a także na praktyczne wykorzystanie informacji i wskazówek zawartych w Protokole Stambulskim, będącym podręcznikiem identyfikacji ofiar tortur. Jednak Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie zgodził się z tymi postulatami twierdząc, że każda służba ma odpowiednie narzędzia służące właśnie do identyfikacji ofiar tortur. Obecnie KMPT analizuje algorytm postępowania z osobami z grup wrażliwych Straży Granicznej pod kątem skuteczności rozwiązań w nim ujętych.

Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur sygnalizował też konieczność zwiększenia powierzchni mieszkalnej przypadającej na osadzonego w jednostce penitencjarnej do 4 m<sup>2</sup>. Obecnie obowiązująca w Polsce norma 3 m<sup>2</sup> jest najniższym metrażem w Europie. Europejski Komitet do Spraw Zapobiegania Torturom oraz Niehumanitarnemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu już od 1996 r. wskazuje w swoich raportach na konieczność dokonania odpowiednich zmian w przepisach krajowych. Postulat ten nie spotkał się z akceptacją Ministra Sprawiedliwości. Rzecznik zaproponował, aby na początku taką reorganizacją objąć tylko oddziały terapeutyczne. Również ta propozycja została odrzucona. Zagadnienie to będzie monitorowane przez KMPT.

Działalność Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur to również jedna z płaszczyzn współpracy międzynarodowej Rzecznika. Przedstawiciele KMPT uczestniczyli w kilku konferencjach i warsztatach zorganizowanych w Wiedniu, poświęconych zagadnieniom prewencji tortur oraz organizacji i działalności krajowych mechanizmów prewencji w różnych krajach. Ponadto, uczestniczą w roli ekspertów (Short Term Experts) w dwuletnim projekcie twinningowym Unii

Europejskiej „*Support to the Strengthening of the Commissioner for Human rights (Ombudsman) of the Republic of Azerbaijan*”. Celem projektu jest wzmocnienie działalności Rzecznika Praw Obywatelskich Republiki Azerbejdżanu poprzez wymianę doświadczeń i dobrych praktyk w zakresie ochrony praw osób pozbawionych wolności przed torturami, praw dzieci, osób starszych, osób z niepełnosprawnościami oraz szeroko pojętego prawa do informacji, płynących z działalności polskiego Rzecznika.

Przedstawiciele KMPT uczestniczyli także w seminariach dotyczących wzmocnienia współpracy krajowych mechanizmów prewencji z sędziami.

Założeniem projektu jest zwiększenie świadomości sędziów na temat funkcjonowania mechanizmów, które mogą odegrać znaczącą rolę przy implementacji przez sądy Europejskiego Nakazu Aresztowania oraz innych decyzji ramowych dotyczących detencji. Współpraca miałaby polegać m.in. na informowaniu sądów zagranicznych o warunkach w jednostce penitencjarnej, do której przetransportowany ma zostać skazany/tymczasowo aresztowany, zaś w przypadku przetransportowania, stałego monitorowania warunków osadzenia danej osoby.

Przedstawiciele KMPT pozytywnie ocenili inicjatywę. Jednakże zwrócili uwagę, że realizacja nowego zadania wymaga rozszerzenia mandatu krajowych mechanizmów prewencji wynikającego z Protokołu Fakultatywnego do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania. OPCAT powierza bowiem mechanizmom mandat do podejmowania prewencyjnych zadań, na poziomie generalnym, nie zaś do działań w konkretnej sprawie. Ponadto zwrócono uwagę, iż proponowana inicjatywa może ograniczyć niezależność KMPT w doborze wizytowanych placówek.

W 2016 r. rozpoczęto cykl 16 debat regionalnych KMPT organizowanych w stolicach województw. Spotkania adresowane są do przedstawicieli wszystkich typów miejsc pozbawienia wolności, prokuratur, władzy sądowej, samorządu wojewódzkiego oraz uczelni wyższych. Debaty stanowią platformę do wymiany doświadczeń płynących ze współpracy władz miejsc detencji z Krajowym Mechanizmem Prewencji Tortur w zakresie ochrony praw osób pozbawionych wolności. Mają również na celu przybliżenie problemów natury systemowej identyfikowanych w trakcie wizytacji prewencyjnych w miejscach detencji, a przede wszystkim stworzenie mechanizmów ochrony przed niewłaściwym traktowaniem albo karaniem. Do końca 2016 r. przeprowadzono 4 debaty

regionalne w województwie śląskim, pomorskim, lubelskim i warmińsko-mazurskim.

## 2. Prawo do dobrej legislacji

### 1. Niejasne brzmienie przepisu Kodeksu karnego dotyczącego cyberprzestępczości

Na tle spraw badanych przez Rzecznika ujawnił się problem dotyczący art. 269 b § 1 k.k.<sup>7</sup>, który budzi poważne wątpliwości interpretacyjne. W obecnym brzmieniu przepis ten może prowadzić do pociągnięcia do odpowiedzialności karnej osoby, która - będąc uprawnioną - przekazała innej osobie hasło do systemu komputerowego. Nie precyzuje bowiem, że podmiotem opisanego w nim przestępstwa wytwarzania, pozyskiwania, zbywania lub udostępniania hasła komputerowego, kodu dostępu lub innych danych umożliwiających dostęp do informacji przechowywanych w systemie komputerowym lub sieci teleinformatycznej, jest wyłącznie osoba nieuprawniona. Kwestia ta była już przedmiotem wystąpienia<sup>8</sup> Rzecznika do Ministra Sprawiedliwości, który podzielił wówczas przedstawione zastrzeżenia. Zapowiedział ponadto, że wystąpi do Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego o zajęcie stanowiska w tej sprawie. Rzecznik ponownie zwrócił się<sup>9</sup> do Ministra Sprawiedliwości o przekazanie informacji na temat ewentualnych prac legislacyjnych prowadzonych w resorcie sprawiedliwości.

W związku z brakiem odpowiedzi z Ministerstwa, Rzecznik na początku 2017 r. ponowił prośbę o udzielenie informacji na temat ewentualnych prac legislacyjnych prowadzonych w tym zakresie w Ministerstwie Sprawiedliwości.

### 2. Nowelizacja ustawy o Trybunale Konstytucyjnym

Kolejne zmiany ustaw regulujących pracę Trybunału Konstytucyjnego wywołały kontrowersje wokół składu tego organu i prawnych podstaw jego funkcjonowania, a w konsekwencji w znacznym stopniu uniemożliwiły realizację jego konstytucyjnej funkcji polegającej na hamowaniu niekonstytucyjnych działań prawodawczych władzy ustawodawczej i wykonawczej. Zmiany te pozbawiały funkcjonujący system praw człowieka niezbędnej efektywności, dlatego Rzecznik skierował<sup>10</sup> wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z

---

<sup>7</sup> „Kto wytwarza, pozyskuje, zbywa lub udostępnia innym osobom urządzenia lub programy komputerowe przystosowane do popełnienia przestępstwa określonego w przepisach, a także hasła komputerowe, kody dostępu lub inne dane umożliwiające dostęp do informacji przechowywanych w systemie komputerowym lub sieci teleinformatycznej, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3”.

<sup>8</sup> Informacja RPO za 2014 r., str. 20.

<sup>9</sup> II.510.68.2014 z 8 stycznia 2016 r.

<sup>10</sup> VII.510.1.2016 z 8 stycznia 2016 r., sygn. akt K 47/15.

Konstytucją przepisów ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym<sup>11</sup>. Nowelizacja ta nie tylko nie usprawniła postępowań toczących się przed Trybunałem Konstytucyjnym, lecz doprowadziła wręcz do paraliżu działania Trybunału. Ponadto ustawa ta wkroczyła w sposób niedopuszczalny w sferę niezależności Trybunału Konstytucyjnego i niezawisłości jego sędziów. Zarówno ochrona niezależności Trybunału Konstytucyjnego i niezawisłości jego sędziów, jak też właściwe gwarancje proceduralne związane z postępowaniem przed TK stanowią fundament ochrony praw człowieka w polskim systemie prawnym.

Zakwestionowane przepisy wprowadziły zasadnicze zmiany w procedurze stwierdzenia wygaśnięcia mandatu sędziego TK, powierzając Sejmowi oraz organom władzy wykonawczej, tj. Prezydentowi RP oraz Ministrowi Sprawiedliwości, w sposób naruszający zasadę niezależności Trybunału Konstytucyjnego i niezawisłości jego sędziów, uprawnienia do ingerowania w skład osobowy Trybunału. Konstytucyjne gwarancje niezależności TK i niezawisłości jego sędziów naruszało także rozwiązanie uprawniające Prezydenta RP oraz Ministra Sprawiedliwości do żądania wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego Trybunału. Wprowadzenie jako reguły orzekania w pełnym składzie, z udziałem co najmniej 13 spośród 15 sędziów TK, w sposób oczywisty wydłużył czas rozpoznawania spraw przez Trybunał, a w niektórych przypadkach w ogóle uniemożliwił wykonywanie jego konstytucyjnych obowiązków. Rozwiązanie polegające na rozpatrywaniu przez TK spraw według kolejności ich wpływu jest dysfunkcyjne. Wprowadzona reguła dotyczy wniosków skierowanych do TK. Jak się wydaje, intencją ustawodawcy było, aby pytania prawne sądów i skargi konstytucyjne były rozpoznawane poza kolejnością wpływu. Nie jest to jednak możliwe, ponieważ terminy rozpraw (posiedzeń niejawnych) muszą być wyznaczane według kolejności wpływu wszystkich spraw do TK. Nowelizacja kilkakrotnie wydłuża okres pomiędzy zawiadomieniem uczestnika postępowania o terminie rozprawy, a jej przeprowadzeniem. Celem zmiany nie jest jednak wzmocnienie gwarancji procesowych jego uczestników, ale wydłużenie czasu rozpoznawania spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym, co prowadzi do zmniejszenia efektywności działania Trybunału. Rzecznik zakwestionował również wprowadzoną zasadę, według której orzeczenia wydawane w pełnym składzie zapadają większością 2/3 głosów. Ustawodawca przyjął w art. 5 ustawy nowelizującej rozwiązanie wyjątkowe, polegające na wprowadzeniu w życie tej

---

<sup>11</sup> Ustawa z 22 grudnia 2015 r. (Dz.U. poz. 2217).



ustawy bez jakiegokolwiek okresu *vacatio legis*. Wejście w życie bez wymaganego okresu dostosowawczego niekonstytucyjnej ustawy o zmianie ustawy o TK powoduje, że Trybunał Konstytucyjny nie może orzekać na jej podstawie. Każde orzeczenie wydane na podstawie znowelizowanych przepisów prowadziłoby bowiem do naruszenia Konstytucji. Jedynym celem, który realizował ustawodawca wprowadzając w życie ustawę o zmianie ustawy o TK bez okresu *vacatio legis* było uniemożliwienie zbadania zgodności tej ustawy z Konstytucją przed jej wejściem w życie.

Sprawne funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego jest jednym z niezbędnych warunków zapewniających skuteczność i efektywność systemu ochrony praw jednostki. Z punktu widzenia standardów ochrony wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej zasadnicze znaczenie ma to, czy procedura regulująca postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym zapewnia efektywną ochronę tych wolności lub praw.

Odrębne wnioski w tej sprawie złożyły także: Pierwsza Prezes Sądu Najwyższego, Krajowa Rada Sądownictwa oraz grupy posłów. Po łącznym rozpoznaniu wniosków Trybunał Konstytucyjny orzekł<sup>12</sup>, że ustawa w całości jest niezgodna z zasadą poprawnej legislacji. Ponadto za niekonstytucyjne uznał m.in.: wprowadzenie wymogu większości 2/3 głosów do wydania wyroku w pełnym składzie, określenie pełnego składu jako co najmniej 13 sędziów, przepisy o rozpoznawaniu spraw według kolejności wpływu, brak *vacatio legis* w nowelizacji ustawy, możliwość wygaszania mandatu sędziego Trybunału Konstytucyjnego przez Sejm RP, wydłużenie terminów na rozpatrzenie spraw w Trybunale Konstytucyjnym.

Wyrok ten nie został w 2016 r. opublikowany w Dzienniku Ustaw.

Stanowisko w sprawie zajęła również Komisja Wenecka uznając, że wprowadzone zmiany w istotny sposób osłabiają efektywność działania Trybunału Konstytucyjnego.

### 3. Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 22 lipca 2016 r.

Kolejny wniosek Rzecznika skierowany do Trybunału Konstytucyjnego dotyczył<sup>13</sup> ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym<sup>14</sup>. Zdaniem Rzecznika nowa ustawa nie tylko nie realizowała zaleceń Komisji Weneckiej, ale

---

<sup>12</sup> Wyrok z 9 marca 2016 r., K 47/15.

<sup>13</sup> VII.511.23.2016 z 2 sierpnia 2016 r., sygn. akt K 39/16.

<sup>14</sup> Dz.U. poz. 1157.



także ponownie wprowadzała rozwiązania, które są niezgodne z wymogami demokratycznego państwa prawnego, wynikającymi ze standardów międzynarodowych wskazanych w opinii Komisji. Ponadto ustawa ta nie tylko nie usprawniła postępowań toczących się przed Trybunałem Konstytucyjnym, lecz doprowadziła do dalszego paraliżu działania Trybunału Konstytucyjnego, a w konsekwencji do naruszenia praw i wolności człowieka i obywatela.

Wśród szeregu zakwestionowanych przepisów szczególne wątpliwości konstytucyjne budziła procedura prac legislacyjnych, a także zmiany w zakresie sposobu wyboru prezesa i wiceprezesa TK, procedury rozpoznawania spraw, ustalania składu orzekającego Trybunału, uczestnictwa Prokuratora Generalnego (bądź jego zastępcy) w rozprawach, wydawania oraz ogłaszania orzeczeń Trybunału.

Wątpliwości budziło tempo prac legislacyjnych nad projektem ustawy dotyczącej konstytucyjnego organu państwa, jakim jest Trybunał Konstytucyjny. Sejm nie rozpatrzył tego projektu w znaczeniu przeprowadzenia merytorycznej analizy, która wymaga zachowania odpowiednich ram czasowych. Nowa ustawa przyznała Prezydentowi kompetencje do powoływania prezesa i wiceprezesa TK spośród trzech kandydatów przedstawionych na każde stanowisko przez Zgromadzenie Ogólne. Regulacje te zdaniem Rzecznika naruszały zasadę niezależności sądów i Trybunału oraz ingerowały w konstytucyjną swobodę sądu konstytucyjnego do ustalania liczby kandydatów na omawiane stanowiska.

Ustawodawca określając sposób działania Trybunału ponownie wprowadził jako zasadę automatyczne wyznaczanie terminów rozpraw według kolejności wpływu spraw. Analogiczne rozwiązanie zostało uznane przez Trybunał za niezgodne z Konstytucją w wyroku z dnia z 9 marca 2016 r., jako uniemożliwiające rzetelne i sprawne działanie Trybunału oraz ingerujące w jego niezależność i odrębność od pozostałych władz. Ponadto, wbrew deklarowanemu w projekcie ustawy uzasadnieniu, nowe przepisy proceduralne prowadzą do utrudnienia działalności Trybunału Konstytucyjnego, spowolnienia tempa rozpatrywanych spraw czy wręcz paraliżu sądu konstytucyjnego.

Nowa ustawa podjęła ponadto próbę wprowadzenia do składów orzekających osób, które zostały wybrane przez Sejm na prawidłowo obsadzone już stanowiska sędziowskie. W tym zakresie działania ustawodawcy w sposób oczywisty pozostają w kolizji z ostatecznymi wyrokami Trybunału Konstytucyjnego.

Za niekonstytucyjne należało również uznać przepisy, zgodnie z którymi nieobecność prawidłowo zawiadomionego Prokuratora Generalnego lub jego przedstawiciela na rozprawie jest w stanie uniemożliwić merytoryczne rozpoznanie

sprawy i wydanie orzeczenia przez sąd konstytucyjny. Oznacza to, że wykonywanie przez Trybunał Konstytucyjny wyznaczonych konstytucyjnie obowiązków uzależnione jest od woli Prokuratora Generalnego. Przepisy te naruszyły konstytucyjny nakaz sprawnego działania instytucji publicznych oraz zasadę trójpodziału władzy.

Rzecznik zakwestionował również wprowadzenie nowych zasad orzekania w pełnym składzie, które pozwalają wbrew Konstytucji w określonych terminach blokować mniejszości, tj. czterem sędziom, wydanie orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny. Tego typu mechanizm prawny mógł doprowadzić do pozbawienia obywateli prawa do sądu, w tym w szczególności w sprawach wniesionych przez sądy w drodze skierowanych pytań prawnych, które mają zostać rozstrzygnięte przez Trybunał Konstytucyjny. Rozwiązania te mogły doprowadzić do znacznego spowolnienia prac Trybunału Konstytucyjnego, o ile nie do całkowitego paraliżu i zablokowania prac sądu konstytucyjnego.

Ustawa wprowadzała również nieprzewidziany Konstytucją mechanizm prawny kierowania przez Prezesa Trybunału wniosków o ogłoszenie wyroków i postanowień do Prezesa Rady Ministrów, uzależniając w ten sposób wejście w życie wyroków sądu konstytucyjnego od decyzji władzy wykonawczej.

Kolejna ustawa o Trybunale Konstytucyjnym została zaskarżona również przez grupę posłów.

W dniu 11 sierpnia Trybunał Konstytucyjny, po rozpoznaniu połączonych wniosków, za niekonstytucyjne uznał<sup>15</sup>: możliwość blokowania wydania wyroku przez czterech sędziów, rozpatrywanie wniosków w kolejności wpływu, wyłączenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 9 marca 2016 r. spod obowiązku urzędowej publikacji, zobowiązanie Prezesa Trybunału, by dopuścił do orzekania trzech sędziów wybranych przez obecny Sejm, obligatoryjne uczestnictwo Prokuratora Generalnego lub jego zastępcy w sprawach rozpoznawanych przez Trybunał w pełnym składzie, a także wprowadzenie formuły kierowania przez Prezesa Trybunału wniosku do Prezesa Rady Ministrów o ogłoszenie wyroków i postanowień.

Wyrok ten nie został w 2016 r. opublikowany w Dzienniku Ustaw.

---

<sup>15</sup> Wyrok z dnia 11 sierpnia 2016 r., sygn. akt K. 39/16.

#### 4. Przepisy dotyczące manipulacji instrumentami finansowymi

Przepisy ustawy o obrocie instrumentami finansowymi<sup>16</sup> dotyczące manipulacji instrumentami finansowymi są na tyle nieprecyzyjne, że mogą powodować trudności z określeniem, jakie zachowania na rynku są dozwolone, a jakie zakazane. Zasady prawidłowej legislacji nakazują, aby uchwalane przepisy były jasne, precyzyjne i poprawne pod względem językowym. Wątpliwości Rzecznika wzbudziło zwłaszcza pojęcie cen nienaturalnych lub sztucznych zastosowane w ustawowej definicji zakazanej manipulacji instrumentami finansowymi. Odróżnienie ceny naturalnej od sztucznej może być bardzo utrudnione. Kolejne zastrzeżenia dotyczą pojęcia „przyjęte praktyki rynkowe” w kontekście ustalania odpowiedzialności karnej za dokonywanie manipulacji instrumentami finansowymi. Przyjętymi praktykami rynkowymi są zachowania akceptowane w drodze uchwały przez Komisję Nadzoru Finansowego. Tym samym Komisja zyskuje kompetencje do określenia treści przepisów prawa w zakresie odpowiedzialności karnej. To rozwiązanie może naruszać zasadę nullum crimen sine lege, z której wynika, że odpowiedzialność karną może ponieść tylko sprawca czynu zabronionego przez ustawę. Uwagi dotyczące nieprecyzyjnych przepisów ustawy o obrocie instrumentami finansowymi były przedmiotem wystąpienia Rzecznika do Ministra Sprawiedliwości. Z uzyskanej odpowiedzi wynikało jednak, że problematyka ta należy do właściwości Ministra Finansów. Dlatego Rzecznik zwrócił się<sup>17</sup> do Ministra Finansów o informację dotyczącą planowanych prac nad zmianami do ustawy o obrocie instrumentami finansowymi.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>18</sup>, że we współpracy z Urzędem Komisji Nadzoru Finansowego prowadzi końcowe prace związane z przygotowaniem projektu ustawy o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustaw. Celem tego projektu jest wprowadzenie do krajowego porządku prawnego przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie sankcji karnych za nadużycia na rynku<sup>19</sup> oraz umożliwienie stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie nadużyć na rynku<sup>20</sup>. Projekt ustawy został wpisany do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów.

---

<sup>16</sup> Ustawa z 29 lipca 2005 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 94).

<sup>17</sup> II.711.1.2014 z 25 stycznia 2016 r.

<sup>18</sup> Pismo z 5 lutego 2016 r.

<sup>19</sup> Dyrektywa nr 2014/57/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r.

<sup>20</sup> Rozporządzenie nr 596/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r.

## 5. Uregulowanie kwestii badań kodu genetycznego DNA

Rzecznik od wielu lat zajmuje się zagadnieniem uregulowania zasad przeprowadzania badań kodu genetycznego DNA – zarówno w sprawach cywilnych, jak i poza systemem wymiaru sprawiedliwości. Wpływ, jaki wyniki badań DNA w cywilnych postępowaniach sądowych wywierają na losy licznych rodzin, prawa dziecka oraz stan cywilny jednostek, powoduje, że konieczne jest szybkie opracowanie standardów medycznych ich przeprowadzania, pozwalających na zagwarantowanie ich rzetelności i zgodności z prawdą materialną. Dlatego też Rzecznik ponownie skierował wystąpienie do Ministra Zdrowia, w którym zwrócił się<sup>21</sup> o uregulowanie w przepisach prawa technicznych i medycznych aspektów badań kodu genetycznego, a także o przedstawienie wyników prac zespołu roboczego ds. analizy organizacji opieki zdrowotnej w obszarze genetyki oraz o poinformowanie o stanie prac legislacyjnych mających na celu ratyfikację przez Polskę Europejskiej konwencji bioetycznej.

Minister potwierdził<sup>22</sup> potrzebę uregulowania prawnego metod przeprowadzania testów genetycznych oraz sposobów przechowywania materiału biologicznego. We współpracy z Ministrem Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz innymi instytucjami powołano zespół, którego celem będzie opracowanie ustawy regulującej przepisy w zakresie genetyki. Wśród poruszanych zagadnień znajdują się m.in. określenie standardów medycznych i metodologii przeprowadzania badań gwarantujących ich jakość i wiarygodność, ochrona materiału biologicznego, danych osobowych, a także poradnictwo genetyczne.

Przebieg dalszych prac legislacyjnych będzie nadal monitorowany przez Rzecznika.

## 6. Uprawnienia osób, których dotyczą dokumenty udostępnione przez IPN

Do Rzecznika wpłynęło wiele skarg od obywateli dotyczących sytuacji byłego Prezydenta RP Pana Lecha Wałęsy, w związku z ujawnieniem przez Instytut Pamięci Narodowej dokumentów zgromadzonych przez generała Czesława Kiszczaka. W związku z działaniami Instytutu, wątpliwości Rzecznika wzbudziły podstawowe kwestie związane z uprawnieniami proceduralnymi byłego Prezydenta RP Pana Lecha Wałęsy oraz innych osób, o których ujawniono informacje. W świetle przepisów ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów, Pan Lech

---

<sup>21</sup> IV.7020.4.2014 z 3 lutego 2016 r. i 24 maja 2016 r.

<sup>22</sup> Pismo z 5 września 2016 r.

Wałęsa nie może podlegać ponownej lustracji, jednak przysługuje mu prawo do wszczęcia tzw. autolustracji. W wypadku udostępnienia archiwaliów do celów badań naukowych, a także w przypadku dostępu do nich dziennikarzy, dochodzi do konfliktu dwóch wartości konstytucyjnych: autonomii informacyjnej (czyli możliwości swobodnego decydowania o tym, w jakim zakresie ujawniane są nasze dane) i prawa do prywatności oraz wolności badań naukowych i wolności wypowiedzi. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że obowiązkiem Prezesa IPN jest decydowanie o tym, jak w konkretnym przypadku rozwiązać kolizję tych dóbr konstytucyjnych. W ocenie Trybunału wskazane jest przy tym, aby osoby, których dotyczą dokumenty archiwalne, miały zagwarantowane warunki wcześniejszego zrealizowania swoich praw do autonomii informacyjnej. Rzecznik wskazał, że ustawa o IPN przyznaje, co do zasady, każdemu prawo do wystąpienia z wnioskiem do IPN o udostępnienie do wglądu kopii dotyczących go dokumentów. Każdy ma także prawo załączyć do zbioru dotyczących go dokumentów własne uzupełnienia, sprostowania oraz dokumenty. Prawa takie wynikają też bezpośrednio z Konstytucji. Ich realizacja nie jest jednak skorelowana czasowo z wnioskiem o udostępnienie akt do celów naukowych i publikacyjnych. Zdaniem Rzecznika przyjęte rozwiązanie może naruszać konstytucyjne prawo do autonomii informacyjnej. W realiach sprawy dotyczącej byłego Prezydenta Lecha Wałęsy tej korelacji czasowej nie zachowano. Rzecznik zwrócił się<sup>23</sup> do Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej o przekazanie informacji dotyczących trybu, sposobu i czasu udostępnienia dokumentów przez IPN w opisanej sprawie, a także o przedstawienie stanowiska dotyczącego przestrzegania proceduralnych uprawnień obywateli w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

W odpowiedzi Prezes IPN podkreślił<sup>24</sup>, że w jego ocenie Instytut realizuje swoje obowiązki wynikające z obowiązujących przepisów w sposób jak najbardziej właściwy. Wskazał również, że ograniczenia konstytucyjnego prawa dostępu danej osoby do dotyczących jej dokumentów są określone, zgodnie z Konstytucją, w przepisach rangi ustawowej. Wynikają bowiem zarówno z ustawy o Instytucji Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, jak i ustawy o ujawnieniu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 i treści tych dokumentów. Poinformował ponadto, że wszelkie uprawnienia podmiotowe na podstawie ustawy o IPN powstają dopiero w momencie włączenia dokumentów do zasobu archiwalnego Instytutu. Nie ma bowiem żadnej normy prawnej, która określałaby stosowne uprawnienia przed

---

<sup>23</sup> VII.501.10.2016 z 2 marca 2016 r.

<sup>24</sup> Pismo z 10 marca 2016 r.

takim zdarzeniem. Od tego momentu dokumenty mogą być udostępniane badaczom i dziennikarzom, a jednocześnie powstają uprawnienia osoby zainteresowanej do zapoznania się z dokumentami, złożenia uzupełnień, wyjaśnień lub dołączenia dokumentów. Wstrzymanie przez IPN udostępnienia dokumentów do momentu skorzystania ze swoich uprawnień przez osobę, której udostępniane dokumenty dotyczą, stanowiłoby oczywiste i jaskrawe naruszenie prawa. Realizacja udostępnienia dokumentów dziennikarzom i badaczom oraz osobie, której dokumenty dotyczą odbywa się równolegle i autonomicznie. W przypadku odnalezienia lub przejęcia do zasobów IPN nowych materiałów archiwalnych dotyczących osoby, której udostępniono wcześniej dokumenty, IPN jest zobowiązany do poinformowania zainteresowanego o tym fakcie i pouczenia go o możliwości zapoznania się z materiałami po ponownym złożeniu wniosku. Ponadto, na mocy ustawy o ujawnieniu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 i treści tych dokumentów każdemu przysługuje prawo dostępu do informacji o osobie publicznej. Prawo to powinno być realizowane przez IPN w sposób niezwłoczny.

## 7. Świadczenia dla rodziców dzieci martwo urodzonych, których płci nie da się ustalić

Do Rzecznika zwracali się rodzice, którzy nie mogli otrzymać ani zasiłku pogrzebowego, ani macierzyńskiego, ani też skorzystać ze skróconego okresu urlopu macierzyńskiego w razie urodzenia martwego dziecka, którego płci nie da się ustalić. Aby rodzice dzieci martwo urodzonych mogli otrzymać świadczenia z ubezpieczenia społecznego, muszą przedstawić odpis aktu urodzenia z adnotacją, że dziecko urodziło się martwe. Wymóg ten został przewidziany w obowiązujących przepisach, jednak jest on całkowicie niezrozumiały w sytuacji rodziców po stracie dziecka, którego płci nie da się ustalić. Rzecznik podkreślił, że bez względu na to, czy płeć dziecka martwo urodzonego da się ustalić czy nie, strata dziecka i jego pochówek jest przeżyciem traumatycznym i te właśnie zdarzenia powinny skłonić do udzielenia wsparcia rodzicom. Dlatego też Rzecznik zwrócił się<sup>25</sup> do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o rozważenie odpowiedniej zmiany przepisów, aby możliwe było udzielenie rodzicom świadczeń w razie przedstawienia karty zgonu dziecka, w której nie jest wymagane oznaczenie jego płci.

---

<sup>25</sup> VII.534.18.2015 z 14 marca 2016 r.

Minister, po ponownym przeanalizowaniu sprawy, wyjaśnił<sup>26</sup>, że podtrzymuje wcześniejsze stanowisko w tej sprawie. W związku z tym Rzecznik zwrócił się<sup>27</sup> do Przewodniczącego Senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji o ocenę prawidłowości przepisów obowiązujących w tym zakresie. Rzecznik podkreślił, że każdy rodzic powinien mieć zagwarantowane prawo do godnego pożegnania swojego dziecka, bez względu na wiek i kondycję fizyczną, w jakiej przyszło na świat. Przepisy ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych umożliwiają obecnie dokonanie pochówku dzieci martwo urodzonych, których płci nie da się ustalić. Jednak koszty pochówku rodzice ponoszą we własnym zakresie i nie otrzymują też żadnych świadczeń z ubezpieczenia społecznego.

Na posiedzeniu<sup>28</sup> Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji senatorowie zaakceptowali projekt zmian w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, który zakłada rozszerzenie kategorii osób uprawnionych do zasiłku pogrzebowego o osoby, o których mowa w art. 11 ust. 5a ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, o ile pokryły koszty pogrzebu. Chodzi zatem o osoby, uprawnione do pochowania dziecka martwo urodzonego, bez względu na czas trwania ciąży, dla którego sporządzono kartę zgonu, w celu pochowania zwłok.

## 8. Orzekanie kary łącznej na podstawie przepisów intertemporalnych

Rzecznik skierował<sup>29</sup> wniosek do Trybunału Konstytucyjnego, w którym zakwestionował zgodność art. 19 ustawy o zmianie ustawy Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw<sup>30</sup> z konstytucyjną zasadą równości.

Ustawa nowelizująca Kodeks karny, obowiązująca od 1 lipca 2015 r., wprowadziła nowy model orzekania kary łącznej. Na tle spraw badanych w Biurze RPO pojawiły się wątpliwości dotyczące stosowania przepisów prawa międzyczasowego w tym zakresie. W świetle art. 19 ustawy nowelizującej Kodeks karny nowe zasady orzekania kary łącznej nie znajdują zastosowania do przypadków, w których wszystkie kary uprawomocniły się przed dniem wejścia w życie nowelizacji, tj. przed 1 lipca 2015 r. W stosunku do takich stanów faktycznych, zastosowanie powinny znaleźć przepisy Kodeksu karnego w

---

<sup>26</sup> Pismo z 8 kwietnia 2016 r.

<sup>27</sup> VII.534.18.2015 z 1 czerwca 2016 r.

<sup>28</sup> W dniu 20 września 2016 r.

<sup>29</sup> II.510.936.2015 z 31 marca 2016 r., sygn. akt K 16/16.

<sup>30</sup> Ustawa z 20 lutego 2015 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 396).



brzmieniu sprzed nowelizacji. W ocenie Rzecznika rozwiązanie to stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady równości wobec prawa. Wprowadzone kryterium stosowania ustawy karnej nie znajduje racjonalnego uzasadnienia. Jedynym kryterium decydującym o tym, które przepisy powinny znaleźć zastosowanie do konkretnego stanu faktycznego jest – w myśl kwestionowanego przepisu – moment uprawomocnienia się kar orzeczonych za poszczególne przestępstwa. Tymczasem zgodnie z ogólnymi założeniami prawa karnego cechą istotną dla uzasadnienia stosowania tych samych zasad orzekania kary łącznej powinien być moment popełnienia przestępstwa, nie zaś moment uprawomocnienia się poszczególnych kar jednostkowych lub łącznych. W centrum zainteresowania prawa karnego powinien leżeć bowiem czyn sprawcy będący przestępstwem. Wszelkie konsekwencje prawnokarne tego czynu powinno się ustalać w oparciu o faktyczne i prawne okoliczności jego popełnienia. Natomiast zaskarżony przepis wprowadza jako kryterium zróżnicowania przesłankę o charakterze wyłącznie proceduralnym, której spełnienie jest często niezależne od woli zainteresowanego. Możliwa jest zatem sytuacja, w której w stosunku do osób skazanych za dokonanie takiego samego przestępstwa, w tym samym czasie i w identycznych okolicznościach, zastosowanie mogą znaleźć różne przepisy w zakresie kary łącznej.

Sprawa dotychczas nie została rozpoznana przez Trybunał Konstytucyjny.

Rzecznik zgłosił<sup>31</sup> także udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego sądu rejonowego mającego na celu wyjaśnić zróżnicowanie prawa do orzeczenia kary łącznej ze względu na moment uprawomocnienia się poszczególnych kar jednostkowych lub łącznych. Rzecznik przedstawił stanowisko, że objęty pytaniem prawnym przepis ustawy o zmianie ustawy Kodeks karny jest sprzeczny z zasadą równości obywateli wobec prawa w zakresie, w jakim wyłącza możliwość stosowania przepisów dotyczących kary łącznej obowiązujących od dnia 1 lipca 2015 r., w stosunku do stanów faktycznych, w których wszystkie kary podlegające łączeniu uprawomocniły się przed wejściem w życie ustawy nowelizującej k.k.

Również i ta sprawa dotychczas nie została rozpoznana przez Trybunał Konstytucyjny.

---

<sup>31</sup> II.510.328.2016 z 18 kwietnia 2016 r., sygn. akt P 4/16.



## 9. Przepisy dotyczące ekstradycji obywateli polskich do Stanów Zjednoczonych

W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości, Prokuratora Generalnego Rzecznik zwrócił się<sup>32</sup> o wyjaśnienie charakteru prawnego decyzji Ministra Sprawiedliwości podejmowanych w przedmiocie ekstradycji obywatela polskiego do Stanów Zjednoczonych. W ocenie Rzecznika zasadna jest taka interpretacja przepisów, która pozwalałaby na kontrolę tych decyzji. Postępowanie ekstradycyjne składa się z trzech etapów. Pierwszy etap następuje po złożeniu przez organ państwa obcego wniosku o wydanie osoby ściganej w celu przeprowadzenia przeciw niej postępowania karnego lub wykonania orzeczonej co do niej kary (środka zabezpieczającego) i toczy się przed prokuratorem. Następnie prokurator wnosi sprawę do sądu okręgowego, który wydaje postanowienie w przedmiocie wniosku (w kwestii dopuszczalności przekazania). Minister Sprawiedliwości natomiast wydaje ostateczną decyzję w przedmiocie ekstradycji. Zgodnie z Konstytucją ekstradycja obywatela polskiego może być dokonana na wniosek innego państwa lub sądowego organu międzynarodowego, jeżeli możliwość taka wynika z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej lub ustawy wykonującej akt prawa stanowionego przez organizację międzynarodową, której RP jest członkiem, pod warunkiem że czyn objęty wnioskiem o ekstradycję został popełniony poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz stanowił przestępstwo według prawa RP lub stanowiłby przestępstwo według prawa Rzeczypospolitej Polskiej w razie popełnienia na terytorium RP, zarówno w czasie jego popełnienia, jak i w chwili złożenia wniosku. Problematykę ekstradycji do Stanów Zjednoczonych reguluje umowa<sup>33</sup> o ekstradycji zawarta między Polską a Stanami Zjednoczonymi, zgodnie z którą żadne z umawiających się państw nie jest zobowiązane do wydawania własnych obywateli, jednakże organ wykonujący w państwie wezwany będzie mógł dokonać wydania takich osób, jeżeli według jego uznania będzie to właściwe i możliwe.

Minister poinformował<sup>34</sup>, że rozstrzygnięcie przez Ministra Sprawiedliwości wniosku o ekstradycję wydane na podstawie art. 603 § 5 k.p.k. nie jest decyzją administracyjną. Ma ono postać postanowienia, mimo że wspomniany przepis nie określa formy, w jakiej rozstrzygnięcie takie powinno nastąpić. Od rozstrzygnięcia Ministra Sprawiedliwości Kodeks postępowania karnego nie przewiduje środka odwoławczego. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w zakresie charakteru postępowania przed Ministrem Sprawiedliwości i ostatecznego charakteru

---

<sup>32</sup> II.516.1.2016 z 18 kwietnia 2016 r.

<sup>33</sup> Umowa z 10 lipca 1996 r. (Dz. U. z 1999 r., nr 93, poz. 1066).

<sup>34</sup> Pismo z 30 maja 2016 r.

rozstrzygnięcia znalazło akceptację nie tylko w doktrynie, lecz także w orzecznictwie odnoszącym się do spraw ekstradycji osób ściganych z Polski do USA.

## 10. Konsultacje społeczne dotyczące przebiegu linii energetycznych

Na tle spraw badanych przez Rzecznika wyłonił się problem dotyczący nieprecyzyjnych procedur regulujących procesy przygotowania i realizacji strategicznych inwestycji związanych z budową linii energetycznych. W nadsyłanych pismach powtarzał się zarzut, że konsultacje społeczne, mające na celu wczesne informowanie społeczności lokalnej o planowanej inwestycji, nie są przeprowadzane w sposób przejrzysty i rzetelny. Inwestycje w zakresie elektroenergetyki mają status strategiczny i priorytetowy, nadany przez przepisy prawa Unii Europejskiej, zwłaszcza rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) w sprawie wytycznych dotyczących transeuropejskiej infrastruktury energetycznej<sup>35</sup>, które umożliwia realizację strategicznych inwestycji w zakresie elektroenergetyki również wtedy, gdy będą one znacząco negatywnie oddziaływać m.in. na obszary Natura 2000. Zgodnie z wytycznymi Unii Europejskiej inwestycje te będą mogły korzystać z priorytetowej, przyspieszonej ścieżki uzyskania niezbędnych decyzji i zezwoleń. Szczególne regulacje krajowe zostały przyjęte w ustawie o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych<sup>36</sup>. Inwestycje realizowane na podstawie tzw. specustawy nie muszą – co do zasady – respektować ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Oznacza to, że trasa linii energetycznej może przebiegać np. przez prywatną nieruchomość z domem mieszkalnym. Dlatego tak istotne jest zapewnienie realnego udziału społeczeństwa już na wczesnym etapie przygotowania i realizacji inwestycji. Zgodnie z przepisami unijnymi, konieczne jest – oprócz istniejących standardów udziału społeczeństwa w procedurach podejmowania decyzji w dziedzinie środowiska – określenie dodatkowych środków, które zapewnią przejrzystość realizacji inwestycji, a także udział społeczeństwa na wczesnym etapie projektu. Rozporządzenie zobowiązuje do opracowania specjalnego podręcznika dotyczącego procesów wydawania pozwoleń, przeprowadzenia na wczesnym etapie przynajmniej jednej konsultacji społecznej, sporządzenia przez projektodawcę sprawozdania podsumowującego działania z

---

<sup>35</sup> Rozporządzenie nr 347/2013 z dnia 17 kwietnia 2013 r. (Dz.U. UE z dnia 25 kwietnia 2013 r., L 115/39).

<sup>36</sup> Ustawa z 24 lipca 2015 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 1265).

udziałem społeczeństwa, a także zobowiązuje do prowadzenia strony internetowej z aktualnymi informacjami o projekcie oraz publikacji broszury informacyjnej. Biorąc pod uwagę dotychczasowy przebieg procedur przygotowania i realizacji inwestycji związanych z budową linii energetycznych w Polsce, powstają jednak wątpliwości, czy organy administracji publicznej oraz inwestorzy rzeczywiście realizują standardy unijne. Rzecznik wystąpił<sup>37</sup> do Prezesa Rady Ministrów o podjęcie niezbędnych działań mających na celu usprawnienie procedur zapewniających realny udział społeczeństwa już we wczesnym etapie planowania i realizacji budowy linii energetycznych.

Pełnomocnik rządu do spraw strategicznej infrastruktury energetycznej poinformował<sup>38</sup>, że obowiązujące regulacje prawne gwarantują aktywny udział społeczeństwa w opracowywaniu projektów dokumentów w zakresie planowania i realizacji inwestycji przesyłowych. Udział ten jest zapewniony, niezależnie od tego, czy inwestycje są realizowane na podstawie przepisów ogólnych, czy na podstawie ustawy o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych. Konsultacje społeczne występują zarówno na etapie uzgadniania dokumentów planistycznych, jak i przy wydawaniu decyzji środowiskowych oraz decyzji o lokalizacji inwestycji. Pełnomocnik zapewnił, że niezależnie od tego, że inwestycje prowadzone są na podstawie tzw. specustawy, spółka Polskie Sieci Elektroenergetyczne nie tylko przestrzega obowiązujących przepisów, ale dodatkowo stosuje opracowane przez siebie programy konsultacji z mieszkańcami terenów objętych daną inwestycją, m.in. wymagające konsultowania ze społecznością lokalną także działań podejmowanych przez podwykonawców spółki, a także cyklicznego raportowania spółce o przebiegu tych konsultacji oraz ich rezultatach.

Ze względu na znaczną liczbę skarg mieszkańców terenów, na których prowadzone są tego typu inwestycje, problem ten nadal jest monitorowany przez Rzecznika.

## 11. Umożliwienie składania podpisów drogą elektroniczną w ramach obywatelskiej inicjatywy legislacyjnej

Zgodnie z postanowieniami Konstytucji inicjatywa ustawodawcza przysługuje grupie co najmniej 100 tys. obywateli mających prawo wybierania do Sejmu.

---

<sup>37</sup> IV.7000.533.2015 z 20 kwietnia 2016 r.

<sup>38</sup> Pismo z 18 maja 2016 r.

Szczegółową procedurę określa ustawa o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli<sup>39</sup>.

Rzecznik zwrócił się<sup>40</sup> do Prezesa Rady Ministrów z postulatem wprowadzenia nowych rozwiązań prawnych, które umożliwią osobom popierającym obywatelski projekt ustawy składanie podpisów drogą elektroniczną. Wykorzystanie nowoczesnych technologii może przyczynić się – zdaniem Rzecznika – do zwiększenia udziału obywateli w życiu publicznym.

Minister Cyfryzacji poinformował<sup>41</sup>, że proponowany przez Rzecznika postulat zapewnienia możliwości składania podpisów drogą elektroniczną w ramach obywatelskiej inicjatywy legislacyjnej jest możliwy do realizacji i zasługuje na poparcie. Waga podejmowanego zagadnienia jest niezwykle istotna, wymaga jednak jeszcze wielu rozstrzygnięć i bardziej dogłębnej analizy tego zagadnienia. Ważną kwestią jest organizacja zbierania podpisów obywateli popierających projekt. Podpisy zbierane są przez komitet inicjatywy ustawodawczej co oznacza wyposażenie tego komitetu w narzędzie informatyczne umożliwiające realizację inicjatyw drogą elektroniczną. W związku z procedurą dotyczącą sposobu oraz czasu działania komitetu, administratorem systemu teleinformatycznego służącego realizacji inicjatywy ustawodawczej musi być organ administracji publicznej.

## 12. Procedura składania petycji przez obywateli

Konstytucja gwarantuje każdemu prawo składania petycji, wniosków i skarg w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Prawo petycji przez wiele lat nie było uregulowane szczegółowo w ustawie. Ustawa o petycjach<sup>42</sup> została uchwalona dopiero w 2014 r., a weszła w życie 6 września 2015 r. Rzecznik monitoruje stosowanie ustawy o petycjach, zwracając uwagę zwłaszcza na bariery w korzystaniu z prawa do składania petycji. Przedmiotem petycji może być żądanie, w szczególności, zmiany przepisów prawa, podjęcia rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję, życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji. Petycja powinna spełniać pewne wymogi formalne, jednak w założeniu procedura składania petycji

---

<sup>39</sup> Ustawa z 24 czerwca 1999 r. (Dz.U. Nr 62, poz. 688, z późn. zm.).

<sup>40</sup> VII.600.9.2015 z 31 maja 2016 r.

<sup>41</sup> Pismo z 4 lipca 2016 r.

<sup>42</sup> Ustawa z 11 lipca 2014 r. (Dz.U. poz. 1195).

ma być możliwie prosta. Chodzi o to, aby korzystanie z petycji było powszechnie dostępne. Projekt ustawy o usługach zaufania, identyfikacji elektronicznej oraz o zmianie niektórych ustaw, przygotowywany przez Ministerstwo Rozwoju, zawierał istotną propozycję zmiany ustawy o petycjach. Przewiduje bowiem, że petycja składana za pomocą środków komunikacji elektronicznej powinna być opatrzona kwalifikowanym podpisem elektronicznym lub podpisem elektronicznym potwierdzonym profilem zaufanym ePUAP. Propozycja poszerza możliwość złożenia petycji o system ePUAP. Jednocześnie wprowadza obligatoryjność jednej z dwóch kwalifikowanych form komunikacji obywatela z organem władzy publicznej. W ocenie Rzecznika takie sformalizowanie procedury może utrudnić korzystanie przez obywateli z konstytucyjnego prawa do składania petycji. Rzecznik zwrócił się<sup>43</sup> do Ministra Rozwoju o wyjaśnienie ww. wątpliwości.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>44</sup>, że do projektu wprowadzono autopoprawkę, która uwzględnia uwagi zgłoszone przez Rzecznika. Tak jak dotychczas, e-petycje będą mogły być podpisane kwalifikowanym podpisem elektronicznym, ale nie będzie to wymóg obligatoryjny.

### 13. Ustalanie granic gmin w formie rozporządzenia

Na tle spraw badanych przez Rzecznika ujawnił się problem, związany z formą prawną, w jakiej Rada Ministrów dokonuje tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic gmin oraz nadawania gminie lub miejscowości statusu miasta i ustalania jego granic. Rada Ministrów dokonuje bowiem powyższych zmian w drodze rozporządzenia. Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu sygnalizacyjnym<sup>45</sup> zwrócił uwagę, na to, że mimo iż omawiane zmiany dokonywane są na podstawie aktów powszechnie obowiązującego prawa rozporządzenia te zawierają postanowienia, które indywidualnie określają konkretną granicę pomiędzy sąsiadującymi gminami. W tym aspekcie swej treści postanowienia te mają charakter indywidualny i konkretny, co przesądza o ich odmienności od typowych (klasycznych) unormowań zawartych w aktach normatywnych, których kontrola konstytucyjności została objęta kognicją Trybunału Konstytucyjnego. Postanowienia te materialnie zbliżają się w swym charakterze prawnym do typowych decyzji administracyjnych (podejmowanych przez organy kolegialne). Ponadto prawny wymóg nadania aktom o ustaleniu granic

---

<sup>43</sup> VII.604.4.2016 z 31 maja 2016 r.

<sup>44</sup> Pismo z 10 czerwca 2016 r.

<sup>45</sup> Sygn. akt S 6/09.

gmin formy rozporządzenia Rady Ministrów sprawia, że tego typu akty nie podlegają – ze względu na swą formę – kontroli legalności, sprawowanej przez sądy administracyjne. W efekcie postanowienia rozporządzeń Rady Ministrów wydawanych na podstawie ustawy o samorządzie gminnym dotyczące tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic gmin wymykają się spod kontroli ich poprawności sprawowanej – jako kontrola konstytucyjności – przez Trybunał Konstytucyjny oraz – jako kontrola sądownoadministracyjna legalności aktów i decyzji administracyjnych – przez sądy administracyjne. Brak możliwości poddania jakiegokolwiek kontroli rozporządzeń Rady Ministrów narusza prawa gmin i tworzących je wspólnot mieszkańców. Podstawowa jednostka samorządu terytorialnego, kosztem której dokonuje się na przykład zmian granic, nie posiada bowiem żadnych instrumentów prawnych, za pomocą których mogłaby kwestionować legalność, zasadność lub celowość takich działań. Rzecznik zwrócił się<sup>46</sup> do Prezesa Rady Ministrów o informację, czy planowane jest podjęcie prac legislacyjnych nad rozwiązaniem przedstawionych problemów.

W odpowiedzi Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował<sup>47</sup>, że kwestia nowelizacji przepisów dotyczących zmian granic gmin stanowi przedmiot zainteresowania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, a Ministerstwo pozostaje otwarte na propozycje dotyczące ewentualnej zmiany tych przepisów.

Rzecznik nie uznał tej odpowiedzi za satysfakcjonującą, ponieważ od Ministra, jako organu wyposażonego w kompetencje do inicjowania i opracowywania projektów aktów prawnych w omawianym zakresie, oczekiwał podjęcia stosownych prac legislacyjnych dlatego ponownie zwrócił się<sup>48</sup> z prośbą 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.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>49</sup>, że na posiedzeniu Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w 13 września 2016 r. Przewodniczący Komisji zainicjował dyskusję na forum

---

<sup>46</sup> V.604.31.2015 z 24 czerwca 2016 r. i 18 października 2016 r.

<sup>47</sup> Pismo z 30 sierpnia 2016 r.

<sup>48</sup> Pismo z 18 października 2016 r.

<sup>49</sup> Pismo z 14 listopada 2016 r.



parlamentarnym o ewentualnych zmianach w obowiązujących przepisach prawa odnoszących się do zmian granic gmin oraz zaprosił do współpracy i przedkładania propozycji. Ze strony resortu spraw wewnętrznych została potwierdzona gotowość udziału w dyskusji na temat ewentualnych zmian w przepisach prawa.

#### 14. Rozporządzenie zmieniające granice Miasta Opola

Rzecznik przystąpił<sup>50</sup> 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 przekazanym stanowisku Rzecznik przedstawił, że zaskarżony przepis rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany nazwy gminy<sup>51</sup> jest niezgodny z ustawą o samorządzie gminnym<sup>52</sup> oraz 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 Rzecznika, pochodzące od organizacji zrzeszających jednostki samorządu terytorialnego, organizacji mniejszości narodowych, ale także od osób indywidualnych, potwierdziły krytyczny odbiór procesu dokonywania zmian granic Miasta Opola. Zdaniem Rzecznika, w przypadku zdecydowanego sprzeciwu mieszkańców, jedynie niezwykle istotne argumenty przemawiać powinny za dokonaniem zmian wbrew ich woli, wyrażonej w konsultacjach. W takich warunkach uzasadnione jest twierdzenie

---

<sup>50</sup> V.600.4.2016 z 2 grudnia 2016 r., sygn. akt U 2/16.

<sup>51</sup> Rozporządzenie z 19 lipca 2016 r. (Dz.U. poz. 1134).

<sup>52</sup> Ustawa z 8 marca 1990 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 446, z późn. zm.).

o naruszeniu przez Radę Ministrów prawa mieszkańców gmin do współdecydowania o ich sytuacji prawnej. W ocenie Rzecznika, w zaistniałej sytuacji, konieczne jest wyeliminowanie z obrotu prawnego rozporządzenia Rady Ministrów w zaskarżonej części.

## 15. Uzyskiwanie zaświadczeń o niekaralności z Krajowego Rejestru Karnego

Do Rzecznika wpływały wnioski obywateli wskazujące na problematyczne aspekty funkcjonowania Krajowego Rejestru Karnego (dalej: KRK). Jedną z najbardziej kontrowersyjnych kwestii związanych z działalnością KRK była konieczność uiszczania przez zainteresowanych określonej opłaty w celu otrzymania zaświadczenia o niekaralności. Już we wcześniejszych wystąpieniach Rzecznik zwracał się o udostępnienie danych 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. Rzecznik zwrócił się do ówczesnego Ministra Sprawiedliwości o ustalenie 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. Resort sprawiedliwości tłumaczył, że istnienie dużej nadwyżki w stosunku do wydatków rocznych KRK podyktowane było troską o zabezpieczanie finansów tej instytucji i zapewnieniem jej stabilności. W ocenie Rzecznika zmienne wydatki powinny wymuszać istnienie różnej wysokości opłat, ponadto ciężar finansowania KRK, działającego w istotnej części na rzecz podmiotów publicznych, spoczywa głównie na osobach prywatnych, które w dodatku często są w trudnej sytuacji materialnej. Nie zmieniły tego częściowe obniżki opłat za zaświadczenia o niekaralności wprowadzane przez kolejnych Ministrów Sprawiedliwości. 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 on normy prawa i korzysta z pełni praw publicznych. Przy okazji zaświadczeń o niekaralności pojawił się też 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. Działania te mogą prowadzić do naruszenia sfery prywatności osoby zatrudnionej lub ubiegającej się o pracę. W związku z tym Rzecznik zwrócił się<sup>53</sup> do Ministra Sprawiedliwości 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.

Minister poinformował<sup>54</sup>, 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. Minister wskazał ponadto, iż podjęcie ewentualnych działań legislacyjnych zmierzających do zmiany przepisów prawa pracy dotyczących danych, do przetwarzania których uprawniony jest pracodawca, należy do właściwości Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej podzielił<sup>55</sup> pogląd, że działania pracodawców zmierzające do uzyskiwania informacji o niekaralności bądź karalności kandydata do pracy albo pracownika poza zakresem określonym przepisami prawa stanowią naruszenie przepisów prawa pracy i mogą prowadzić do naruszenia sfery ich prywatności.

## 16. Procedura profilowania bezrobotnych

Rzecznik skierował<sup>56</sup> wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>57</sup> 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<sup>58</sup> 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 konkretnej

---

<sup>53</sup> II.520.3.2016 z 5 października 2016 r.

<sup>54</sup> Pismo z 25 października 2016 r.

<sup>55</sup> Pismo z 22 listopada 2016 r.

<sup>56</sup> VII.501.277.2014 z 7 grudnia 2016 r., sygn. akt K 53/16.

<sup>57</sup> Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 645).

<sup>58</sup> Rozporządzenie z 14 maja 2014 r. (Dz.U., poz. 631).

kategorii, jest 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).

Wątpliwości budzi przeniesienie 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 gdy dane normy dotyczą prawa do prywatności oraz autonomii informacyjnej. W ustawie nie została także przewidziana możliwość zakwestionowania przyporządkowania bezrobotnego do konkretnego profilu, mimo że prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji ma rangę konstytucyjną.

#### 17. Odpowiedzialność pracowników za ujawnienie danych zastrzeżonych przez przedsiębiorcę

Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w sprawie wniosku<sup>59</sup> Rzecznika dotyczącego odpowiedzialności pracowników za ujawnienie danych zastrzeżonych przez przedsiębiorcę ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. W ocenie<sup>60</sup> Trybunału wniosek inicjujący postępowanie w sprawie nie spełniał ustawowych przesłanek warunkujących merytoryczną kontrolę konstytucyjności.

#### 18. „Konfiskata rozszerzona”, kontrola operacyjna i finansowanie terroryzmu – proponowane zmiany Kodeksu karnego i Kodeksu postępowania karnego

Projektowana nowelizacja Kodeksu karnego i niektórych innych ustaw wprowadza szereg zmian do systemu prawa karnego. Kierując wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości, Rzecznik zwrócił uwagę na stwierdzone zagrożenia z niej wynikające. Po pierwsze wprowadza ona tzw. „rozszerzoną konfiskatę”, tj. możliwość orzeczenia przepadku przedsiębiorstwa nienależącego do sprawcy, możliwość orzeczenia przepadku przy umorzeniu postępowania, przeniesienie na oskarżonego ciężaru udowodnienia legalnego pochodzenia majątku, a także

---

<sup>59</sup> Informacja RPO za 2015 r., str. 16.

<sup>60</sup> Postanowienie z 26 kwietnia 2016 r., sygn. akt K 4/15.

zastosowanie nowych przepisów z datą wsteczną względem wejścia w życie ustawy.

Rzecznik krytycznie ocenił możliwość orzeczenia przepadku przedsiębiorstwa od osoby niebędącej sprawcą. Proponowane regulacje budzą zastrzeżenia od strony obowiązywania zasady proporcjonalności represji karnej, a także zasady *ne bis in idem* (warunki orzeczenia przepadku zostały bowiem tak sformułowane, że ich spełnienie przez właściciela przedsiębiorstwa jednocześnie może prowadzić do odpowiedzialności za pomocnictwo lub poplecznictwo). Zastrzeżenia budzi też możliwość orzeczenia nawiązki w przypadku odstąpienia od stosowania przepadku; trudno bowiem wyobrazić sobie co mogłoby przemawiać za orzeczeniem nawiązki w przypadku, w którym sąd nie znalazł podstaw do orzeczenia przepadku. Rozwiązanie to, zdaniem Rzecznika, nie spełnia konstytucyjnych wymogów proporcjonalności represji karnej.

Podobnie krytycznie w opinii Rzecznika należy odnieść się do możliwości orzeczenia przepadku w wypadku umorzenia postępowania z powodu śmierci oskarżonego. Majątek oskarżonego z chwilą jego śmierci przechodzi bowiem na spadkobierców, którzy mogą nawet nie uczestniczyć postępowaniu karnym. Możliwość orzeczenia przepadku w takiej sytuacji narusza ich konstytucyjne prawa (w szczególności prawo własności i dziedziczenia) oraz wprowadza rodzaj odpowiedzialności zbiorowej, niedopuszczalnej w prawie karnym.

Projekt przewiduje także, że w przypadku skazania za niektóre czyny, całe mienie sprawcy nabyte w okresie 5 lat przed skazaniem uznawane jest za pochodzące z przestępstwa, a tym samym podlega przepadkowi. Konstrukcja taka jest nie do pogodzenia z zasadą domniemania niewinności, przerzuca ona bowiem na oskarżonego ciężar udowodnienia legalnego pochodzenia majątku (w istocie ciężar udowodnienia niewinności) i to nie nawet w zakresie czynu będącego przedmiotem postępowania, lecz domniemanych, abstrakcyjnych przestępstw, których oskarżyciel nie musi nawet określać. Co więcej, projekt zakłada stosowanie tej reguły także w przypadku majątku nabytego przed wejściem w życie ustawy, co narusza zasadę nieretroaktywności prawa karnego.

Rzecznik zwrócił się<sup>61</sup> do Ministra z prośbą o rozważenie powyższych uwag podczas dalszych prac nad projektem.

---

<sup>61</sup> II.517.3.2016 z 6 lipca 2016 r.

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

#### A. Sądownictwo i prokuratura

##### 1. Procedura odwołania sędziego z delegacji

Obecny kształt mechanizmu odwoływania sędziego z delegacji do innego sądu budzi szereg wątpliwości konstytucyjnych. Decyzja Ministra Sprawiedliwości o odwołaniu sędziego z delegacji nie podlega zaskarżeniu. Ponadto przepisy Prawa o ustroju sądów powszechnych<sup>62</sup> nie wskazują przesłanek, jakimi powinien kierować się Minister Sprawiedliwości podejmując taką decyzję. W ocenie Rzecznika obowiązująca procedura narusza zasadę równowagi władz, niezależności sądów i niezawisłości sędziów, a także prawo sędziego do sądu. Delegowanie sędziego ma zapewnić sprawne funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości. Mechanizm ten może jednak stać się formą kary bądź nacisku na delegowanego sędziego. W praktyce delegowanie sędziego przez Ministra Sprawiedliwości do innego sądu jest efektem wielostronnych uzgodnień. Wymaga też zgody delegowanego sędziego. Natomiast decyzja o odwołaniu sędziego z delegacji została pozostawiona całkowitemu uznaniu Ministra Sprawiedliwości. Stwarza to obawę, że władza wykonawcza może wpływać na skład sądu rozstrzygającego określone sprawy. W ocenie Rzecznika należałoby szczegółowo uregulować przesłanki i tryb odwołania sędziego z delegacji. Ponadto sędziowie powinni mieć możliwość zaskarżenia decyzji o odwołaniu z delegacji. Rzecznik zwrócił się<sup>63</sup> więc do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie inicjatywy legislacyjnej.

Minister zapewnił<sup>64</sup>, że zagadnienie dotyczące delegacji sędziów zostanie rozważone w ramach planowanej szerokiej reformy sądownictwa.

Rzecznik będzie monitorował przedmiotową sprawę.

##### 2. Doręczanie przesyłek sądowych i prokuratorskich

Sprawne doręczanie przesyłek sądowych i prokuratorskich ma istotne znaczenie z punktu widzenia prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, gwarantując obywatelom realizację konstytucyjnego prawa do sądu. Rzecznik już w 2014 r. sygnalizował na podstawie wpływających do niego skarg obywateli, zastrzeżenia dotyczące doręczania przesyłek sądowych i prokuratorskich po zmianie operatora pocztowego. Wyniki kontroli NIK

---

<sup>62</sup> Ustawa z 27 lipca 2001 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 133, z późn. zm.).

<sup>63</sup> VII.561.11.2014 z 19 stycznia 2016 r.

<sup>64</sup> Pismo z 4 marca 2016 r.

potwierdziły wątpliwości Rzecznika dotyczące pogorszenia jakości usług pocztowych dla sądów i prokuratury. Problemy dotyczyły przede wszystkim opóźnień w doręczaniu korespondencji, niewłaściwego sposobu liczenia terminów awizowania, braków i błędów w awizowaniu listów. Minister Sprawiedliwości, odnosząc się do zastrzeżeń NIK, wskazał, że stwierdzone nieprawidłowości zostały wzięte pod uwagę przy zamawianiu usług pocztowych na rzecz sądów na lata 2016-2018. Rzecznik zwrócił się<sup>65</sup> do Ministra Sprawiedliwości o poinformowanie, czy zostały opracowane i wdrożone regulacje, które zapewnią skuteczny nadzór nad realizacją aktualnie zawartej umowy o doręczaniu przesyłek sądowych, a także o przekazanie informacji na temat prac legislacyjnych nad zmianami w Kodeksie postępowania cywilnego oraz Kodeksie postępowania karnego dotyczącymi doręczania korespondencji przez sądową służbę doręzeniową.

Minister wyjaśnił<sup>66</sup>, że umowa z Poczta Polska na świadczenie usług pocztowych na rzecz sądów powszechnych obowiązuje od 1 marca 2016 r. i została zawarta na 36 miesięcy. Na podstawie wcześniejszych doświadczeń zwiększono zakres odpowiedzialności odszkodowawczej operatora pocztowego. Rozbudowany katalog kar umownych dostosowanych do specyfiki sądownictwa powszechnego, powiązany z obowiązkami sprawozdawczymi operatora pocztowego, powinien znacząco podwyższyć poziom świadczonych usług, w szczególności terminowość doręczania przesyłek sądowych. Minister krytycznie odniósł się natomiast do propozycji zmian w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego oraz Kodeksu postępowania karnego, polegających na wprowadzeniu tzw. próby doręczenia dokonywanej przez sądową służbę doręzeniową przed właściwym doręczeniem korespondencji przez operatora pocztowego. W każdym przypadku niezastania adresata rozwiązanie to prowadziło do przedłużenia postępowania sądowego.

### 3. Sposób doręczania pism sądowych w postępowaniu karnym osobom z niepełnosprawnością

W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik zasygnalizował, że osoby z niepełnosprawnością, a także osoby obłożnie chore powinny mieć możliwość odbierania pism sądowych w postępowaniu karnym za pośrednictwem pełnomocnika. Z dniem 1 lipca 2015 r. wyłączono możliwość doręczania pism sądowych istotnych dla oskarżonego w drodze tzw. doręczenia pośredniego oraz za pośrednictwem telefaksu lub poczty elektronicznej. Zgodnie z obowiązującymi

---

<sup>65</sup> IV.510.237.2015 z 25 stycznia 2016 r.

<sup>66</sup> Pismo z 24 marca 2016 r.

przepisami Kodeksu postępowania karnego oraz rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie szczegółowych zasad i trybu doręczania pism sądowych w postępowaniu karnym<sup>67</sup>, pisma takie jak np. zawiadomienie o terminie pierwszej rozprawy głównej bądź zawiadomienie o terminie posiedzenia w przedmiocie warunkowego umorzenia postępowania, można doręczyć oskarżonemu osobiście albo poprzez dwukrotne awizowanie. Zmiany wynikły z pojawiających się w praktyce problemów związanych z doręczeniami pośrednimi. Adresaci pism procesowych, w tym zwłaszcza oskarżeni, kwestionowali prawidłowość doręczenia pisma, wskazując na sytuacje, gdy dorosły domownik nie przekazał im pisma sądowego lub przekazał je z opóźnieniem. W ocenie Rzecznika powinny jednak istnieć rozwiązania prawne uwzględniające sytuację osób z niepełnosprawnością, obłożnie chorych, czy z innych przyczyn niezdolnych do osobistego odbioru pism sądowych w postępowaniu karnym.

Zagadnienie jest monitorowane przez Rzecznika.

#### 4. Doręczanie pism procesowych oraz innej dokumentacji sądowej w postępowaniu karnym

Rzecznik w wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości zwrócił uwagę na anachroniczny system doręczeń dokumentacji sądowej, który nie wykorzystuje możliwości, jakie daje współczesny rozwój technologii. W polskim procesie karnym przekazywanie pism procesowych za pośrednictwem telefaksu lub poczty elektronicznej jest zupełnie niewykorzystywane. Drogę ku tego typu doręczeniom otwiera art. 132 § 3 k.p.k., zgodnie z którym pismo może być doręczone również za pomocą faksu lub poczty elektronicznej. Jednak zgodnie z art. 138 k.p.k., jeśli strony procesu przebywają za granicą i nie wskazały adresu zastępczego w kraju, obowiązuje tzw. doręczenie fikcyjne. Korespondencja procesowa załączana jest do akt sprawy i traktowana jako doręczona. W sądach i prokuraturach ze względu na brak bezpośredniego potwierdzenia otrzymania korespondencji korzystanie z poczty elektronicznej przy pismach procesowych traktowane jest pomocniczo. W przypadku gdy znane są dane do korespondencji elektronicznej, powinna obowiązywać zwykła forma doręczenia. Niepokój budzi też fakt, że nie ma obowiązku pouczenia osoby przebywającej za granicą o treści art. 138 k.p.k. i konieczności wskazania adresata do doręczeń w kraju. Przemilczenie tej informacji stanowi naruszenie podstawowych praw uczestników postępowania karnego. W

---

<sup>67</sup> Rozporządzenie z 17 grudnia 2014 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 82).

związku z tym Rzecznik zwrócił się<sup>68</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o podjęcie działań zmierzających do dostosowania procedury karnej do obecnego poziomu rozwoju technologiczno-społecznego.

## 5. Zakres władzy sądowniczej powierzonej asesorum sądowym

Z dniem 1 stycznia 2016 r. weszła w życie ustawa o zmianie ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw<sup>69</sup>, która ponownie wprowadziła instytucję asesora sądowego. Rzecznik miał wątpliwości, czy rozwiązania przyjęte w ustawie rzeczywiście zapewnią każdemu prawo do niezależnego, bezstronnego i niezawisłego sądu, zwłaszcza w kontekście zakresu władzy sądowniczej, który został powierzony asesorum. Zgodnie z brzmieniem przepisów ustawy zadania z zakresu wymiaru sprawiedliwości wykonują sędziowie, a w sądach rejonowych także asesory sądowi, z wyłączeniem stosowania tymczasowego aresztowania w postępowaniu przygotowawczym oraz postępowań upadłościowych i restrukturyzacyjnych. Zdaniem Rzecznika asesor nie powinien orzekać również w sprawach dotyczących tymczasowego aresztowania w postępowaniu sądowym, ponieważ nie ma odpowiedniego doświadczenia zawodowego. W ustawie nie wskazano jednak w sposób wyraźny takiego ograniczenia. Zabrakło też uzasadnienia powierzenia asesorum większości czynności sądowych. Wątpliwości budzi ponadto sposób powoływania asesorum sądowych, a także powoływanie ich na okres pięciu lat, co nie zapewni asesorum poczucia stabilizacji koniecznego do wydawania sprawiedliwych rozstrzygnięć. W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik zwrócił się<sup>70</sup> z prośbą o wskazanie argumentów, które zdecydowały o ponownym wprowadzeniu instytucji asesora sądowego w obecnym kształcie oraz przedstawienie stanowiska w sprawie potrzeby zmiany kwestionowanej regulacji ustawowej.

Minister nie podzielił<sup>71</sup> wątpliwości przedstawionych w wystąpieniu Rzecznika. Wyjaśnił, że uzasadnieniem dla wyłączenia uprawnienia do stosowania przez asesorum sądowych tymczasowego aresztowania w postępowaniu przygotowawczym, przy jednoczesnym umożliwieniu im orzekania w przedmiocie stosowania tego środka w toku postępowania sądowego, była odmienna specyfika orzekania w tym zakresie na różnych etapach postępowania karnego. Stosowanie tymczasowego aresztowania w postępowaniu przygotowawczym wymaga

---

<sup>68</sup> II.511.330.2016 z 7 września 2016 r.

<sup>69</sup> Ustawa z 10 lipca 2015 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 1224).

<sup>70</sup> VII.510.46.2015 z 25 lutego 2016 r.

<sup>71</sup> Pismo z 12 kwietnia 2016 r.



szczególnego doświadczenia życiowego i orzeczniczego, dużej rozwagi i poczucia niezawisłości orzeczniczej, z uwagi na konieczność szybkiego rozstrzygnięcia wniosku prokuratorskiego. Tymczasem w toku postępowania sądowego, co do zasady po wniesieniu aktu oskarżenia, zarówno pozostający do dyspozycji sędziego lub asesora czas, jak i zgromadzone w sprawie dowody, pozwalają na dokonanie z większą łatwością rozstrzygnięcia w przedmiocie zastosowania tymczasowego aresztowania. Ponadto celem nowelizacji wprowadzającej do systemu prawnego instytucję asesora sądowego było utworzenie nowej drogi do objęcia urzędu sędziego, mającej zapewnić lepsze przygotowanie kandydata do pełnienia tego urzędu oraz sprawdzenie jego predyspozycji.

Rzecznik przyjął powyższe wyjaśnienia i nie będzie podejmował dalszych działań w sprawie.

## 6. Uprawnienia sędziów do urlopu zdrowotnego

Zarząd Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia” przedstawił Rzecznikowi problem warunków nabywania przez sędziego prawa do urlopu dla poratowania zdrowia. Regulacja przyjęta w Prawie o ustroju sądów powszechnych<sup>72</sup> jest zbyt ogólna. Nie określa bowiem przesłanek ani warunków udzielenia urlopu zdrowotnego. Urlopu udziela Minister Sprawiedliwości, który ocenia okoliczności związane ze stanem zdrowia sędziego oraz potrzebę udzielenia takiego urlopu. Odmowa Ministra Sprawiedliwości nie jest decyzją administracyjną i nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego. W przypadku nauczycieli, nauczycieli akademickich, a także kontrolerów NIK, o potrzebie udzielenia urlopu zdrowotnego orzeka uprawniony lekarz. Od tego orzeczenia przysługuje zarówno zainteresowanemu, jak i pracodawcy odwołanie do ośrodka medycyny pracy. Orzeczenie lekarskie stanowi podstawę do udzielenia urlopu dla poratowania zdrowia i ma rozstrzygające znaczenie. Rzecznik zwrócił się<sup>73</sup> do Ministra Sprawiedliwości z postulatem wprowadzenia podobnego rozwiązania również w przypadku sędziów.

Minister podzielił<sup>74</sup> stanowisko Rzecznika i poinformował, że problematyka przesłanek oraz trybu udzielania urlopu dla poratowania zdrowia sędziów została uwzględniona w przygotowywanym projekcie zmian Prawa o ustroju sądów powszechnych.

---

<sup>72</sup> Ustawa z 27 lipca 2001 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 2062).

<sup>73</sup> III.7040.14.2016 z 14 marca 2016 r.

<sup>74</sup> Pismo z 22 marca 2016 r.



## 7. Ustne uzasadnianie orzeczeń w postępowaniu cywilnym

Rzecznik wystąpił<sup>75</sup> do Ministra Sprawiedliwości o dokonanie oceny przepisów wprowadzających możliwość wygłoszenia uzasadnienia wyroku, funkcjonujących w postępowaniu cywilnym już od ponad roku<sup>76</sup>. Zdaniem Rzecznika należałoby ograniczyć zastosowanie instytucji uzasadnienia ustnego, a także zapewnić jednolitą formę transkrypcji uzasadnienia orzeczenia. Zbyt szerokie korzystanie przez sądy z możliwości wygłoszenia uzasadnienia może w nieuzasadniony sposób ograniczać konstytucyjne prawo do rzetelnej procedury sądowej oraz prawo do zaskarżenia orzeczenia sądu pierwszej instancji. Wygłoszenie uzasadnienia, zamiast podania ustnie tylko zasadniczych motywów rozstrzygnięcia, jest dopuszczalne w przypadku utrwalania przebiegu posiedzenia sądu za pomocą urządzenia rejestrującego dźwięk albo obraz i dźwięk. Uzasadnienie ustne jest utrwalane w formie elektronicznej, natomiast transkrypcja jest odzwierciedleniem zapisu elektronicznego w formie papierowej. Podstawowym celem regulacji było usprawnienie przeprowadzania postępowań w sprawach prostych, zwłaszcza tych o nieskomplikowanym stanie faktycznym. Jak wynika jednak ze skarg kierowanych do Rzecznika, uzasadnienia ustne występują niejednokrotnie również w sprawach skomplikowanych dowodowo i faktycznie. W konsekwencji strona może mieć trudności w podjęciu decyzji o złożeniu środka zaskarżenia. Dodatkowym utrudnieniem dla stron postępowania jest fakt, że braki w uzasadnieniu ustnym nie mogą być naprawione na późniejszym etapie (nie można sporządzić uzupełniającego uzasadnienia pisemnego). Odpowiednia forma i treść transkrypcji ma podstawowe znaczenie dla realizacji uprawnień procesowych strony. W praktyce transkrypcje często stanowią nieuporządkowane przedstawienie motywów wydanego rozstrzygnięcia, zawierają elementy przypadkowo utrwalone w nagraniu, opuszczenia w treści zapisu, a także błędy językowe.

Minister poinformował<sup>77</sup>, że możliwość wygłaszania ustnych uzasadnień w postępowaniu cywilnym jest wdrażana stopniowo. Sędziowie skorzystali z niej w niespełna 5% spraw. Instytucja ustnego uzasadnienia, jako nowe rozwiązanie, powinna być poddana pogłębionemu badaniu, w szczególności w zakresie praktyki jej funkcjonowania, w tym sposobu sporządzania transkrypcji. Pozwoli to na miarodajną ocenę potrzeby wprowadzenia i zakresu ewentualnych zmian przepisów

---

<sup>75</sup> IV.511.13.2016 z 14 marca 2016 r.

<sup>76</sup> Wprowadzone do porządku prawnego 27 października 2014 r., tj. z chwilą wejścia w życie ustawy z 29 sierpnia 2014 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz.U. z 2014 r., poz. 1296).

<sup>77</sup> Pismo z 12 maja 2016 r.

lub podjęcia działań organizacyjnych. Wprowadzenie protokołu elektronicznego oraz ustnych uzasadnień było odpowiedzią na zgłaszane zapotrzebowanie społeczne w aspekcie transparentności postępowań sądowych. Z inicjatywy Pełnomocnika Ministra Sprawiedliwości – Koordynatora krajowego ds. wdrożeń systemów teleinformatycznych w sądach powszechnych podejmowane są działania edukacyjne m.in. w formie warsztatów, na których omawiane są zasady sporządzania ustnych uzasadnień i transkrypcji.

## 8. Umożliwienie składania pozwów zbiorowych w sprawach z zakresu prawa pracy

Wprowadzenie instytucji pozwu zbiorowego stworzyło możliwość rozstrzygania podobnych spraw różnych podmiotów w jednym postępowaniu. Jednak z tej instytucji wyłączone zostały sprawy dotyczące prawa pracy, co zdaniem Rzecznika nie znajduje uzasadnienia. W sporach pracowniczych bardzo często występuje bariera ekonomiczna, uniemożliwiająca samodzielne dochodzenie przez pracowników swoich praw. Umożliwienie pracownikom składania pozwów zbiorowych byłoby korzystne zwłaszcza w takich sprawach jak zwolnienia grupowe czy wynagrodzenie z tytułu pracy w godzinach nadliczbowych. Pracodawcy mieliby możliwość pełnej oceny zasadności roszczeń, a także szansę zawarcia we wstępnej fazie ugody z pracownikami. Rzecznik zwrócił się<sup>78</sup> do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o rozważenie potrzeby poszerzenia postępowania grupowego.

Minister wyjaśnił<sup>79</sup>, że objęcie spraw pracowniczych ustawą o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym<sup>80</sup> budzi pewne wątpliwości. Kwestia poruszona przez Rzecznika jest złożona, dlatego wymaga szerszej analizy i dyskusji. Stosunki pracy są bardzo zindywidualizowane pod względem prawnym. Z praktyki sądowej wynika zaś, że w sytuacji, gdy występuje tożsamość podstawy faktycznej i prawnej w sprawach z zakresu prawa pracy, sądy i tak łączą je do rozpoznania w jednym postępowaniu. Trudno też oszacować, czy koszty poniesione w związku z dochodzeniem roszczeń pracowniczych w pozwie grupowym byłyby niższe, aniżeli w tradycyjnym postępowaniu sądowym. Minister podzielił opinię, że ustawa o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym dałaby szansę zawarcia przez pracodawcę we wstępnej fazie ugody z pracownikami. Jednak taką możliwość stwarza już obecnie Kodeks pracy. Przed skierowaniem sprawy na drogę sądową

<sup>78</sup> III.7043.41.2016 z 18 marca 2016 r.

<sup>79</sup> Pismo z 19 kwietnia 2016 r.

<sup>80</sup> Ustawa z 17 grudnia 2009 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 7, poz. 44 ze zm.).

pracownik może żądać wszczęcia postępowania pojednawczego przed komisją pojednawczą. Możliwość polubownego załatwienia sporu istnieje także w każdym stadium procesu cywilnego, aż do rozstrzygnięcia sprawy przez sąd drugiej instancji.

## 9. Ochrona ubezpieczeniowa kuratorów społecznych

Do Rzecznika zwracali się przedstawiciele środowiska kuratorów sądowych z postulatem objęcia ochroną ubezpieczeniową społecznych kuratorów sądowych, zwłaszcza od skutków następstw wypadków przy wykonywaniu powierzonych im zadań. Możliwości takiej nie przewidują obowiązujące przepisy. Kuratorzy sądowi, zarówno zawodowi, jak i społeczni, wykonują zadania o charakterze wychowawczo-resocjalizacyjnym, diagnostycznym, profilaktycznym i kontrolnym w środowisku swoich podopiecznych, również na terenie zakładów karnych, placówek opiekuńczo-wychowawczych oraz leczniczo-rehabilitacyjnych. O znaczeniu roli kuratorów społecznych świadczy nadanie im statusu funkcjonariuszy publicznych, na podstawie przepisów Kodeksu karnego. Kuratorom społecznym nie przysługują natomiast uprawnienia, z których korzystają kuratorzy zawodowi pełniący swoje funkcje na podstawie stosunku pracy, mimo że zakres ich obowiązków jest praktycznie identyczny. Ryczałt wypłacany kuratorom społecznym ma wyłącznie na celu zrekompensowanie wydatków poniesionych w związku ze sprawowaniem dozoru lub nadzoru. W ocenie Rzecznika na uwagę zasługuje postulat nowelizacji przepisów w tym zakresie i objęcie kuratorów społecznych ochroną ubezpieczeniową. Przykładowo ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>81</sup>, umożliwia objęcie ubezpieczeniem wolontariuszy, którzy – podobnie jak kuratorzy społeczni – wykonują powierzone im zadania bez wynagrodzenia. Rzecznik skierował<sup>82</sup> w tej sprawie wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości, prosząc o przedstawienie stanowiska.

Minister zapewnił<sup>83</sup>, że problem zagwarantowania społecznym kuratorom sądowym w przepisach ustawowych ubezpieczenia jest stale analizowany przez resort sprawiedliwości. W obecnej sytuacji finansowej, mając w szczególności na uwadze zalecaną przez Ministerstwo Finansów ostrożność w planowaniu obciążeń dla budżetu państwa, wprowadzenie postulowanych zmian będzie utrudnione. Istnieje jednak możliwość doraźnego rozwiązania problemu ubezpieczenia

---

<sup>81</sup> Ustawa z 23 kwietnia 2003 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 1118, z późn. zm.).

<sup>82</sup> V.7220.10.2016 z 20 kwietnia 2016 r.

<sup>83</sup> Pismo z 23 maja 2016 r.

społecznych kuratorów sądowych poprzez dobrowolne ubezpieczenie od następstw nieszczęśliwych wypadków i odpowiedzialności cywilnej, do czasu zmiany obowiązujących przepisów. Kuratorowi społecznemu przysługuje za sprawowanie jednego dozoru lub nadzoru ryczałt tytułem zwrotu ponoszonych kosztów, ustalany i przyznawany przez prezesa sądu rejonowego na wniosek kierownika zespołu. W konsekwencji społeczny kurator sądowy może pokrywać z ryczałtu wszystkie wydatki związane z wykonywaniem powierzonych funkcji, w tym koszty indywidualnego ubezpieczenia w zakresie niezbędnym do zapewnienia ochrony od następstw nieszczęśliwych wypadków czy odpowiedzialności cywilnej. Jednocześnie Minister zobowiązał się do podjęcia niezbędnych działań, aby zapewnić w 2017 r. wystarczające środki na kuratelę społeczną, tak aby do czasu zmiany przepisów ryczałty były wypłacane kuratorom społecznym terminowo, w wysokości, która pozwoli na pokrycie indywidualnego ubezpieczenia.

#### 10. Odmowa powołania na stanowisko sędziowskie kandydata wskazanego przez KRS

Do Rzecznika wpłynęła skarga sędziego, któremu Prezydent RP odmówił powołania na stanowisko sędziego wyższej instancji i nie poinformował, co stanowiło podstawę takiej decyzji. Powołanie sędziego jest osobistym uprawnieniem Prezydenta, ale zgodnie z Konstytucją odmowa powołania nie może mieć arbitralnego charakteru. Prezydent powinien uzasadnić swoje postanowienie, respektując obiektywne kryteria doboru kandydatów i zasadę równości szans. Konstytucja gwarantuje bowiem przejrzystość i jawność reguł dostępu do służby publicznej. Dlatego standardy demokratycznego państwa prawnego wymagają, aby kandydaci na sędziów mogli zapoznać się z motywami decyzji podejmowanej w ich sprawie przez Prezydenta RP. Stąd Rzecznik zwrócił się<sup>84</sup> do Szefa Kancelarii Prezydenta RP o zajęcie stanowiska w tym zakresie.

W odpowiedzi poinformowano<sup>85</sup> Rzecznika, że wydana przez Prezydenta odmowa powołania na urząd sędziego na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa nie stoi w sprzeczności ze wskazanymi przez Rzecznika przepisami. Świadczą o tym regulacje dotyczące pozycji Prezydenta i jego uprawnień zawarte w Konstytucji, a także orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz Sądu Najwyższego. Zgodnie z Konstytucją Prezydent RP jako najwyższy przedstawiciel Rzeczypospolitej, wybierany w wyborach powszechnych, ma prawo do decydowania o powołaniu

---

<sup>84</sup> VII.511.25.2016 z 18 sierpnia 2016 r.

<sup>85</sup> Pismo z 22 września 2016 r.

sędziego na wniosek KRS. Uprawnienie do przyjęcia bądź odrzucenia przedłożonej kandydatury ma charakter prerogatywy i należy do całkowicie autonomicznych, osobistych aktów urzędowych Prezydenta. Oznacza to, że wniosek KRS nie może przesądzać o wyniku rozstrzygnięcia podejmowanego przez głowę państwa. Ze względu na odmienny określony przez Konstytucję charakter prawny aktów urzędowych Prezydenta RP nie dotyczy ich przywoływana przez Rzecznika zasada transparentności. Przepisy Konstytucji nie nakładają bowiem na głowę państwa obowiązku uzasadnienia swojej decyzji.

Nie zgadzając się z tą argumentacją Rzecznik przystąpił<sup>86</sup> do postępowania sądowoadministracyjnego w sprawie zainicjowanej skargą niepowołanych sędziów.

#### 11. Umożliwienie sędziom odwołania się od decyzji Ministra Sprawiedliwości odmawiającej przeniesienia na inne miejsce służbowe

Rzecznik skierował<sup>87</sup> wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie, że art. 75 § 4 Prawa o ustroju sądów powszechnych<sup>88</sup> w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości poddania kontroli sądu decyzji Ministra Sprawiedliwości odmawiającej uwzględnienia wniosku sędziego o przeniesienie na inne miejsce służbowe jest niezgodny z konstytucyjnym prawem do sądu.

W sprawie będącej przedmiotem wniosku chodzi o umożliwienie kontroli decyzji Ministra Sprawiedliwości przez sąd. Przyznanie sędziemu prawa do uruchomienia procedury przed sądem nie gwarantuje, że każdy taki wniosek zostanie rozpatrzony pozytywnie. Oznacza natomiast, że niezależny, bezstronny organ, jakim jest sąd, oceni legalność decyzji podjętej przez Ministra Sprawiedliwości. Rzecznik zaznaczył we wniosku, że wprowadzenie mechanizmu sądowej kontroli decyzji nie wpłynie negatywnie na organizację wymiaru sprawiedliwości. Warunkiem podstawowym, umożliwiającym przeniesienie sędziego, którym powinien kierować się sąd, jest zapewnienie ładu organizacyjnego sądownictwa, a tym samym zagwarantowanie obywatelom ich konstytucyjnego prawa do właściwego sądu.

Prezes Trybunału Konstytucyjnego poinformował<sup>89</sup> Rzecznika, że w przedmiotowej sprawie, na skutek wniosku Rzecznika, zostało wszczęte postępowanie przed TK (sygn. akt K 31/16).

---

<sup>86</sup> Pismo z 9 listopada 2016 r.

<sup>87</sup> VII.511.3.2014 z 25 maja 2016 r., sygn. akt K 31/16.

<sup>88</sup> Ustawa z 27 lipca 2001 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 133, z późn. zm.).

<sup>89</sup> Pismo z 7 czerwca 2016 r.

## 12. Nadzór administracyjny Ministra Sprawiedliwości nad sądami powszechnymi

Rzecznik przystąpił<sup>90</sup> do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie wniosku Krajowej Rady Sądownictwa (KRS) dotyczącego zewnętrznego nadzoru administracyjnego Ministra Sprawiedliwości nad sądami powszechnymi i przedstawił<sup>91</sup> stanowisko w sprawie zakwestionowanych przepisów Prawa o prokuraturze<sup>92</sup> oraz Prawa o ustroju sądów wojskowych<sup>93</sup>, w którym podniósł trzy zarzuty. Pierwszy dotyczył kwestii o charakterze ustrojowym. W ocenie Rzecznika, Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny, który występuje w dwojakiej roli (organu władzy wykonawczej i naczelnego organu prokuratury), nie powinien posiadać uprawnień, które nawet potencjalnie mogłyby stanowić zagrożenie dla niezawisłości sędziów i niezależności sądów, a już z pewnością tak rozbudowanych instrumentów prawnych, jakie przewidziane zostały w Prawie o prokuraturze. Pozostawienie takich instrumentów w rękach organu władzy wykonawczej nie tylko podważa zaufanie obywateli do wymiaru sprawiedliwości, ale przede wszystkim podważa wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadę demokratycznego państwa prawnego, uzupełnioną przez zasadę legalizmu określoną w art. 7 Konstytucji. Drugi i trzeci zarzut odnosił się do oceny konstytucyjności poszczególnych środków przyznanych Ministrowi Sprawiedliwości w ramach tego nadzoru. W ocenie Rzecznika art. 77 § 4 p.u.s.p. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości wniesienia środka zaskarżenia od decyzji Ministra w przedmiocie odwołania sędziego z delegacji do innego sądu oraz w zakresie, w jakim nie wskazuje przesłanek, jakimi powinien kierować się Minister odwołując sędziego z delegacji, budzi poważne wątpliwości z punktu widzenia zgodności z konstytucyjnym prawem do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, z zasadą dwuinstancyjności postępowania oraz zasadą odrębności władzy sądowniczej. Ponadto przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości arbitralnego uprawnienia do decydowania o zwolnieniu sędziego z obowiązku zachowania tajemnicy dotyczącej okoliczności, o których sędzia powziął wiadomość ze względu na swój urząd uznać należy za niezgodne ze wskazanymi normami konstytucyjnymi.

Sprawa oczekuje na rozstrzygnięcie przed Trybunałem Konstytucyjnym.

---

<sup>90</sup> VII.510.14.2016 z 1 lipca 2016 r., sygn. akt K 32/16.

<sup>91</sup> Pismo z 5 sierpnia 2016 r.

<sup>92</sup> Ustawa z 28 stycznia 2016 r. (Dz.U. poz. 177).

<sup>93</sup> Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 358, z późn. zm.).



### 13. Zasady kandydowania na stanowisko starszego asystenta sędziego

Do Rzecznika zwróciło się Ogólnopolskie Stowarzyszenie Asystentów Sędziów wskazując na niejasne zasady dotyczące kandydowania na stanowisko starszego asystenta sędziego i związany z tym problem dotyczący podstawy prawnej odpowiedzialności dyscyplinarnej asystenta sędziego. W ocenie OSAS ustawodawca wprowadzając wymóg braku karalności dyscyplinarnej asystentów sędziów, nie uregulował jednocześnie w Prawie o ustroju sądów powszechnych<sup>94</sup>, ani w żadnym innym akcie prawnym, zasad i procedury takiego postępowania. W obecnym stanie prawnym nie jest jasne, czy art. 155 § 3b wspomnianej ustawy może stanowić samodzielną podstawę dla dyscyplinarnego ukarania asystenta sędziego. W takiej sytuacji, asystentowi sędziego nie zapewniono odpowiednich gwarancji w postępowaniu dyscyplinarnym, w tym m.in. prawa do ustanowienia obrońcy, wskazania organów, które miałyby orzekać w tym postępowaniu, czy określenia okresów przedawnienia przewinień dyscyplinarnych.

Zdaniem Rzecznika uzależnienie przez ustawodawcę możliwości zatrudnienia asystenta sędziego na stanowisku starszego asystenta sędziego od spełnienia wymogu braku ukarania dyscyplinarnego uznać należy za całkowicie nieuzasadnione. Z uwagi na status prawny asystenta sędziego, brak jest, w ocenie Rzecznika, podstaw do wprowadzenia w omawianej regulacji odrębnej procedury postępowania dyscyplinarnego wobec asystentów sędziów. Tym samym zachodzi konieczność usunięcia omawianego przepisu w zakresie odnoszącym się do przewinień dyscyplinarnych, gdyż norma ta nie odpowiada całokształtowi sytuacji prawnej asystenta sędziego. Brak uregulowania odrębnej procedury dotyczącej odpowiedzialności dyscyplinarnej asystentów sędziów i jednocześnie uzależnienie awansu zawodowego na stanowisko starszego asystenta sędziego od braku karalności asystenta za przewinienia dyscyplinarne, w ocenie Rzecznika, stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Rzecznik zwrócił się<sup>95</sup> do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie możliwości dokonania zmian legislacyjnych we wskazanym zakresie.

Minister poinformował<sup>96</sup> Rzecznika, że w resorcie trwają prace nad nowelizacją Prawa o ustroju sądów powszechnych, 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

<sup>94</sup> Ustawa z 27 lipca 2001 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 133, z późn. zm.).

<sup>95</sup> VII.561.5.2016 z 25 lipca 2016 r.

<sup>96</sup> Pismo z 12 października 2016 r.

przewinienia dyscyplinarne jako jeden z warunków do zajmowania stanowiska starszego asystenta sędziego.

Rzecznik będzie monitorował przedmiotową sprawę.

#### 14. Ustawa o biegłych sądowych

Rzecznik po raz kolejny zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości o wprowadzenie kompleksowej ustawy dotyczącej biegłych sądowych. W ostatnim wystąpieniu Rzecznik wskazał<sup>97</sup>, że aktualny model funkcjonowania biegłych sądowych nie gwarantuje powoływania w postępowaniach sądowych i przygotowawczych osób, które zapewniają wydawanie prawidłowych merytorycznie, rzetelnych i terminowych opinii. Minister poinformował Rzecznika o podjęciu decyzji o przystąpieniu do prac legislacyjnych nad projektem nowej regulacji prawnej zmierzającej do kompleksowego uregulowania zagadnień prawnych dotyczących biegłych sądowych w jednym akcie normatywnym rangi ustawy. Ponadto w odniesieniu do sygnalizowanych przypadków nierzetelnego opiniowania przez biegłych sądowych wprowadzono zmiany legislacyjne, które w ocenie resortu sprawiedliwości powinny przyczynić się do zapewnienia staranności przy wykonywaniu obowiązków zleconych biegłym. Powyższe zmiany nie stanowią jednak rozwiązania problemu nieprofesjonalnie i niewydolnie funkcjonującej instytucji biegłych sądowych w wymiarze sprawiedliwości. W ocenie Rzecznika remedium na wielokrotnie wskazywane nieprawidłowości stanowić może jedynie uchwalenie kompleksowej ustawy dotyczącej biegłych sądowych. Ponadto w pracach legislacyjnych dotyczących projektu ustawy o biegłych sądowych konieczne jest – na co wskazywała również w swoim raporcie Najwyższa Izba Kontroli – uwzględnienie kwestii regulacji wynagrodzeń biegłych, istotnej dla zapewnienia dostępu do biegłych o najwyższych kwalifikacjach. Rzecznik ponownie zwrócił się<sup>98</sup> do Ministra z prośbą o informację na temat planowanego terminu rozpoczęcia oraz zakończenia rządowych prac legislacyjnych dotyczących omawianej ustawy, a także o poinformowanie czy w trakcie prac nad projektem ustawy o biegłych sądowych uwzględnione zostaną rekomendacje Najwyższej Izby Kontroli dotyczące funkcjonowania tej instytucji.

W odpowiedzi poinformowano<sup>99</sup> Rzecznika, że nie jest możliwe określenie daty zakończenia rządowych prac nad projektem ustawy dotyczącej biegłych

---

<sup>97</sup> VII.510.20.2015 z 26 stycznia 2016 r.

<sup>98</sup> VII.510.20.2015 z 19 lipca 2016 r.

<sup>99</sup> Pismo z 8 sierpnia 2016 r.



sądowych, co jest spowodowane oczekiwaniem na wyniki badań dotyczących oceny systemu funkcjonowania biegłych sądowych w postępowaniu cywilnym oraz prowadzeniem dalszych prac koncepcyjnych dotyczących projektowanych regulacji prawnych. Niewątpliwie istnieje potrzeba ustawowej regulacji omawianej materii, ale w obecnym stanie prawnym istnieją mechanizmy pozwalające na wnikliwą weryfikację kandydatów na biegłych sądowych przez prezesów sądów okręgowych, jak i monitorowanie jakości ich pracy. Ponadto Minister Sprawiedliwości w ramach nadzoru, skierował do prezesów sądów okręgowych pisma zalecające wdrożenie mechanizmów ustanawiania biegłych sądowych oraz kontrolowania ich funkcjonowania, zbiór uwag i wskazówek służących usprawnieniu i podniesieniu jakości opiniowania, a także propozycje szkoleń służących lepszej współpracy na płaszczyźnie biegły-sąd. Odnośnie uwzględnienia kwestii regulacji wynagrodzeń biegłych w projektowanych przepisach Minister zaznaczył, że nie jest to zależne wyłącznie od jego woli. Ewentualna modyfikacja stawek wynagrodzeń w celu pozyskania biegłych o najwyższych kwalifikacjach może być dokonana jedynie w ramach dostępnych środków budżetowych.

Rzecznik w dalszym ciągu monitoruje przedmiotową sprawę.

## 15. Opóźnienia w obsadzaniu stanowisk sędziowskich

Krajowa Rada Sądownictwa (dalej: KRS) zwróciła uwagę, że praktyka Ministra Sprawiedliwości dotycząca zwłoki w obwieszczeniu informacji o wolnych stanowiskach sędziowskich jest sprzeczna z podstawowymi zasadami ustrojowymi i narusza terminy określone w Prawie o ustroju sądów powszechnych<sup>100</sup>. KRS wskazała, że na skutek zaniechania przez Ministra Sprawiedliwości obwieszczenia o wolnych stanowiskach sędziowskich, nieobsadzonych pozostaje 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 informacji o wolnych stanowiskach sędziowskich. Ustawodawca nie pozostawił więc decyzji o

---

<sup>100</sup> Ustawa z 27 lipca 2001 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 133, z późn. zm.).

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<sup>101</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o udzielenie informacji na temat przyczyny nieobwieszczenia do chwili obecnej w „Monitorze Polskim” informacji o wolnych stanowiskach sędziowskich oraz o ustosunkowanie się do informacji KRS dotyczących opóźnień w powołaniu prezesów sądów apelacyjnych i sądów okręgowych.

Rzecznik nie otrzymał odpowiedzi w tej sprawie.

## 16. Ustawa o prokuraturze

Rzecznik skierował<sup>102</sup> wniosek do Trybunału Konstytucyjnego, w którym zakwestionował rozwiązanie zawarte w Prawie o prokuraturze<sup>103</sup> nakładające na prokuratora obowiązek wykonywania poleceń Ministra Sprawiedliwości dotyczących treści czynności procesowych, uprawnienie Ministra Sprawiedliwości do zmiany lub uchylecia decyzji podległego mu prokuratora, a także do przejmowania spraw prowadzonych przez prokuratorów.

Sprawowanie urzędu Prokuratora Generalnego przez Ministra Sprawiedliwości stanowi powrót do rozwiązań obowiązujących przed wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw<sup>104</sup>. Jest to jednak powrót dokonany z modyfikacjami, które w istotny sposób wpływają na ocenę niezależności prokuratorów w zakresie wykonywania ustawowych zadań w postaci ścigania przestępstw oraz stania na straży praworządności. Prokurator przy wykonywaniu czynności określonych w ustawie o prokuraturze jest niezależny. Niezależność ta doznaje jednak bardzo istotnych ograniczeń. Prokurator ma bowiem obowiązek wykonywać zarządzenia, wytyczne i polecenia prokuratora przełożonego. Prokurator przełożony jest uprawniony do zmiany lub uchylecia decyzji prokuratora podległego. Ponadto prokurator przełożony może przejmować

<sup>101</sup> VII.510.23.2016 z 27 października 2016 r.

<sup>102</sup> II.501.5.2016 z 18 kwietnia 2016 r., sygn. akt K 19/16.

<sup>103</sup> Ustawa z 28 stycznia 2016 r. (Dz.U. poz. 177).

<sup>104</sup> Ustawa z 9 października 2009 r. (Dz.U. Nr 178, poz. 1375, z późn. zm.).

sprawy prowadzone przez prokuratorów podległych i wykonywać ich czynności. Przed wejściem w życie Prawa o prokuraturze, prokurator był obowiązany wykonywać polecenia przełożonego, jednak nie mogły one dotyczyć treści czynności procesowej. Ponadto polecenia nie były wydawane przez czynnego polityka. Polityk nie miał też wpływu na uchylenie lub zmianę decyzji prokuratora jak również na przejęcie sprawy prowadzonej przez prokuratora. Co więcej, do zmiany lub uchylenia decyzji prokuratora uprawniony był wyłącznie prokurator bezpośrednio przełożony. Zdaniem Rzecznika decyzja prawodawcza polegająca na powierzeniu urzędu Prokuratora Generalnego Ministrowi Sprawiedliwości połączona z wyposażeniem Prokuratora Generalnego w prawną możliwość ingerowania w treść czynności procesowych podejmowanych przez podległych mu prokuratorów wymaga oceny z punktu widzenia jej zgodności ze standardami konstytucyjnymi. Postępując bowiem w ten sposób ustawodawca stworzył sytuację, w której czynnik polityczny może podejmować np. decyzje w sprawie zatrzymania, ujawnienia danych i wizerunku podejrzanego czy przeszukania, a więc decyzje procesowe bezpośrednio ingerujące w takie chronione konstytucyjnie dobra jak wolność osobista, prawo do prywatności czy też nienaruszalność mieszkania.

Sprawa dotychczas nie została rozpoznana przez Trybunał Konstytucyjny.

#### 17. Zgłoszenie udziału w postępowaniu przez Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie wniosku Krajowej Rady Sądownictwa dotyczącego stwierdzenia niezgodności przepisów znowelizowanej ustawy Prawo o prokuraturze z Konstytucją

Rzecznik zgłosił<sup>105</sup> udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym z wniosku Krajowej Rady Sądownictwa dotyczącym stwierdzenia niezgodności z Konstytucją przepisów znowelizowanej ustawy Prawo o prokuraturze. Rzecznik przedstawił<sup>106</sup> stanowisko, że przepisy Prawa o prokuraturze, w zakresie, w jakim przyznają Prokuratorowi Generalnemu prawo do ujawniania „w szczególnie uzasadnionych przypadkach także innym osobom”, jak również mediom, informacji zgromadzonych w toku postępowania przygotowawczego, także bez zgody prokuratora prowadzącego to postępowanie, w szczególności prawo do ujawniania informacji z toczących się postępowań przygotowawczych dotyczących przestępstw popełnionych przez sędziów lub asesorów sądowych, są niezgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego, z prawem do ochrony życia prywatnego, rodzinnego, z zasadą proporcjonalności,

<sup>105</sup> II.501.5.2016 z 22 czerwca 2016 r., sygn. akt K 29/16.

<sup>106</sup> Pismo z 11 lipca 2016 r.

niezależności sądów i trybunałów oraz zasadą niezawisłości sędziów i zakazie przynależności sędziego do partii politycznych, związku zawodowego oraz z konstytucyjną zasadą trójpodziału władzy.

Przedmiot postępowania w niniejszej sprawie częściowo pokrywa się z materiałą wniosku skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego przez Rzecznika w sprawie stwierdzenia niezgodności z Konstytucją przepisów Prawa o prokuraturze. W ustawie ustawodawca wprowadził szczególną możliwość udostępniania informacji dotyczących konkretnych spraw, w tym także toczącego się postępowania przygotowawczego oraz organy upoważnione do tych czynności. Nie wprowadził do przepisów ustawy legalnej definicji pojęć „informacje dotyczące konkretnych spraw” czy „informacje z toczącego się postępowania przygotowawczego”. Powstaje więc wątpliwość, czy udostępnienie informacji o konkretnej sprawie jest zakresowo węższe od udostępnienia akt czy zostaną udostępnione informacje z jakiejś przyczyny nieuwzględnione w aktach sprawy, a więc zakres informacji będzie szerszy niż wynikałoby to z udostępnienia akt. W opinii Rzecznika taki zapis godzi w konstytucyjne prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia, a także zakaz pozyskiwania, gromadzenia i udostępniania innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym przez władze publiczne, co znajduje również wyraz w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz prawodawstwie Unii Europejskiej. W świetle kwestionowanych przepisów ustawy Prawo o prokuraturze, przekazywanie informacji mediom budzi również niepokój z uwagi na zagrożenie dla praw i wolności człowieka. Media ze swej natury upowszechniają informacje, niekoniecznie kierując się dobrem uczestników postępowania, a ich działanie może prowadzić do utrudnienia lub uniemożliwienia realizacji celów postępowania karnego i ustalenia istotnych okoliczności popełnienia czynu oraz wykrycia sprawcy. Rzecznik podzielił zarzuty Krajowej Sądownictwa w sprawie niezgodności przepisu Prawa o prokuraturze dotyczącego utworzenia samodzielnej komórki organizacyjnej w Prokuraturze Krajowej tzw. Wydziału Spraw Wewnętrznych, właściwego w sprawach postępowań przygotowawczych w sprawach najpoważniejszych przestępstw popełnionych przez sędziów, asesorów sądowych, prokuratorów i asesorów prokuratury, a także wykonywania funkcji oskarżyciela publicznego w tych sprawach przed sądem.

Sprawa dotychczas nie została rozpoznana przez Trybunał Konstytucyjny.

## 18. Przenoszenie prokuratorów na inne stanowiska służbowe

Rzecznik skierował<sup>107</sup> wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów Prawa o prokuraturze z konstytucyjną zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz z konstytucyjnym prawem do sądu.

Przepisy zakwestionowane we wniosku Rzecznika wprowadzają, pod pozorem reorganizacji jednostek prokuratury, arbitralną weryfikację dotychczasowych prokuratorów przez polityka – Ministra Sprawiedliwości sprawującego urząd Prokuratora Generalnego. Prokuratorzy zwracający się do Rzecznika postrzegają przeniesienia na inne stanowiska służbowe jako degradację od lat budowanej pozycji zawodowej, naruszającą ich dobre imię. Decyzje te nie podlegają przy tym żadnej kontroli sądowej. Zmiany wynikające z przekształcenia Prokuratury Generalnej w Prokuraturę Krajową oraz przekształcenia prokuratur apelacyjnych w prokuratury regionalne nie miały fundamentalnego znaczenia z punktu widzenia zadań realizowanych przez te jednostki organizacyjne prokuratury. Jedyną istotną zmianę strukturalną stanowi zniesienie wojskowych jednostek prokuratury i przekazanie ich zadań do realizacji przez prokuraturę powszechną. Reorganizacja prokuratury dokonana na podstawie ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze<sup>108</sup> została potraktowana przez ustawodawcę jako uzasadnienie dla ponownego powołania prokuratorów do poszczególnych prokuratur, a także dla przenoszenia prokuratorów na inne stanowiska służbowe. Zniesienie Prokuratury Generalnej, prokuratur apelacyjnych oraz wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury połączone zostało ze swoistą weryfikacją kadrową prokuratorów. Kwestionowane przepisy omawianej ustawy są niezgodne z konstytucyjną zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa, ponieważ w sposób arbitralny, bez wskazania w ustawie kryteriów, pozwalają Ministrowi Sprawiedliwości pełniącemu urząd Prokuratora Generalnego decydować o tym, czy dany prokurator zostanie powołany do nowo utworzonej jednostki organizacyjnej w miejsce zniesionej jednostki organizacyjnej prokuratury, czy też zostanie przeniesiony na inne stanowisko służbowe. Dotychczasowy prokurator Prokuratury Generalnej (prokuratury apelacyjnej) może w tym trybie zostać przeniesiony nawet do prokuratury rejonowej. W ten sposób zostaje przekreślony cały jego dorobek zawodowy. Oceny tej nie zmienia fakt, że przeniesieni prokuratorzy zachowują swoje dotychczasowe wynagrodzenie.

---

<sup>107</sup> VII.519.5.2016 z 4 maja 2016 r., sygn. akt K 26/16.

<sup>108</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 178.

Przepisy zaskarżone we wniosku Rzecznika w sposób bezpośredni ingerują w dobre imię przenoszonych w tym trybie prokuratorów. Kształtują one bowiem w oczach opinii publicznej przekonanie (nawet jeśli przekonanie to jest mylne), że degradowany przez swojego zwierzchnika prokurator zasłużył na takie traktowanie. Decyzja o przeniesieniu na niższe, a nawet najniższe stanowisko służbowe przekreśla dotychczasowy dorobek zawodowy prokuratora i stanowi wyraz negatywnej oceny jego dokonań zawodowych. W ten sposób dotyka ona bezpośrednio jego dobrego imienia w oczach współpracowników oraz w oczach opinii publicznej. Każdy zaś, jak wynika z Konstytucji, ma prawo bronić swojego dobrego imienia, a obowiązkiem państwa jest mu to umożliwić. Ustawodawca, decydując się na wprowadzenie przepisów przewidujących arbitralne przenoszenie prokuratorów na inne stanowiska służbowe do hierarchicznie niższych jednostek organizacyjnych prokuratury (a więc w praktyce na ich degradację służbową), nie stworzył tym prokuratorom żadnych gwarancji procesowych umożliwiających im ochronę dobrego imienia. Prokuratorzy, którzy zostali przeniesieni na niższe stanowiska służbowe nie mają możliwości uruchomienia postępowania sądowego, które rozstrzygnie czy w wyniku tego przeniesienia nie zostały naruszone ich prawa. Dlatego zaskarżone przepisy naruszają też konstytucyjne prawo do sądu. Rzecznik wskazał ponadto we wniosku, że przeniesienie na inne miejsce służbowe stanowi także jedną z najsurowszych kar dyscyplinarnych dla prokuratora. Swoją surowością ustępuje jedynie wydaleniu prokuratora ze służby. W postępowaniu dyscyplinarnym, w którym prokuratorowi wymierzana jest kara przeniesienia na inne miejsce służbowe, prokurator korzysta jednak z dwuinstancyjnego sądownictwa dyscyplinarnego, a ponadto ma zapewnioną możliwość złożenia kasacji do Sądu Najwyższego.

Prezes Trybunału Konstytucyjnego poinformował<sup>109</sup> Rzecznika, że w przedmiotowej sprawie zostało wszczęte postępowanie<sup>110</sup> przed TK.

## 19. Wyłączenie odpowiedzialności dyscyplinarnej prokuratorów ze względu na interes społeczny

Rzecznik skierował<sup>111</sup> wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 137 § 2 Prawa o prokuraturze<sup>112</sup>. W ocenie Rzecznika kwestionowany we wniosku przepis wprowadzający instytucję

---

<sup>109</sup> Pismo z 11 maja 2016 r.

<sup>110</sup> Sygn. akt K 26/16.

<sup>111</sup> VII.519.2.2016 z 5 sierpnia 2016 r., sygn. akt K 42/16.

<sup>112</sup> Ustawa z 28 stycznia 2016 r. (Dz.U. poz. 177).



kontratypu deliktowego jest niezgodny z konstytucyjną zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa i zasadą określoności prawa, a także z zasadą praworządności, gdyż wprowadza bezkarność prokuratorów, w sytuacji gdy motywowani bliżej niekreślonym interesem społecznym dopuścili się rażącej obrazę przepisów prawa.

Zdaniem Rzecznika mimo dopuszczalności stosowania kontratypów pozaustawowych w systemie prawa, w przypadku postępowań dyscyplinarnych prokuratorów nie jest zasadne posłużenie się kontratypem ustawowym skonstruowanym w oparciu o przesłankę „interesu społecznego”. Z zasady praworządności wynika domniemanie, że organy państwa działają na podstawie i w granicach prawa. Domniemanie to ma charakter wzruszalny w tym sensie, że w praktyce działania organów państwa, w tym także w praktyce prawodawczej, może dojść do naruszenia prawa. Jednak naruszenie prawa ze strony funkcjonariusza publicznego, właśnie w imię realizacji zasady praworządności, powinno spotkać się ze stosowną sankcją. W przypadku przewinienia dyscyplinarnego popełnionego przez funkcjonariusza publicznego jakim jest prokurator, nie chodzi zaś o zwykłe naruszenie prawa, lecz o oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa, która ze względu na zadania realizowane przez prokuraturę, oznacza również oczywiste i rażące naruszenie konstytucyjnych wolności lub prawa jednostki. W ocenie Rzecznika to właśnie interes społeczny wyrażony w przywołanych wzorcach konstytucyjnych przemawia za tym, aby oczywista i rażąca obraza przepisów prawa, której dopuścili się prokuratorzy, była ścigana z całą mocą. Ustawodawca nie może dawać funkcjonariuszom publicznym przyzwolenia na łamanie praw człowieka, uznając, że istnieje jakiś bliżej niezidentyfikowany interes społeczny, który uzasadnia takie działania. W ten sposób sprzeniewierza się bowiem podstawowym wartościom, które legły u podstaw idei demokratycznego państwa prawnego.

Prezes Trybunału Konstytucyjnego poinformował<sup>113</sup> Rzecznika, że w przedmiotowej sprawie zostało wszczęte postępowanie<sup>114</sup> przed TK.

## **B. Brak lub ograniczenie drogi sądowej**

### **1. Ekshumacja ofiar katastrofy lotniczej pod Smoleńskiem**

Do Rzecznika wpływały skargi od rodzin, których bliscy zginęli w katastrofie lotniczej pod Smoleńskiem w dniu 10 kwietnia 2010 r. Nie zgadzali się oni z decyzją prokuratury o zarządzeniu ekshumacji wszystkich ofiar katastrofy i

---

<sup>113</sup> Pismo z 5 sierpnia 2016 r.

<sup>114</sup> Sygn. akt K 42/16.



uważali, że nie ma ona żadnego uzasadnienia, a ponadto naraża rodziny ofiar na niepotrzebne cierpienie.

Rzecznik nie podzielił 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 zaskarżania decyzji oraz prawo do ochrony prawnej życia prywatnego. Zdaniem Rzecznika interpretacja Kodeksu postępowania karnego, jaką zastosowała prokuratura prowadzi do paradoksu, albowiem na postanowienia prokuratora dotyczące zatrzymania najdrobniejszego przedmiotu służy zażalenie, natomiast głęboka ingerencja prokuratury w sferę dóbr osobistych 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<sup>115</sup>, 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. Powyższe stanowisko Rzecznik przedstawił<sup>116</sup> Zastępcy Prokuratora Generalnego.

## 2. Zapewnienie pokrzywdzonemu realnej możliwości odwołania się od wyroku nakazowego

Rzecznik zgłosił<sup>117</sup> udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej odnoszącej się do niezapewnienia

---

<sup>115</sup> Sygn. akt K 38/07.

<sup>116</sup> II.519.941.2016 z 2 listopada 2016 r.

<sup>117</sup> II.510.840.2016 z 7 września 2016 r., sygn. akt SK 21/16.

pokrzywdzonemu możliwości wzięcia udziału w posiedzeniach sądu, dotyczących wydania wyroku nakazowego przed rozprawą.

W ocenie Rzecznika 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 umożliwiała pokrzywdzonemu skuteczne wykonywanie swoich uprawnień. Uchybienie temu obowiązкови narusza zasadę sprawiedliwości proceduralnej wynikającą z art. 45 ust. 1 i art. 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny zdecydował się<sup>118</sup> na umorzenie 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 pouczony 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.

### 3. Procedura doręczania korespondencji sądowej

W stałym zainteresowaniu Rzecznika pozostają kwestie związane z procedurą doręczania korespondencji sądowej. Wśród problemów, jakie sygnalizowali zwracający się do Biura RPO obywatele, znajduje się kwestia wzoru formularza

---

<sup>118</sup> Postanowienie z 16 grudnia 2016 r., sygn. akt SK 21/16.

zawiadomienia o pozostawieniu przesyłki sądowej w placówce pocztowej lub urzędzie gminy (tzw. awizo). Formularz ten stanowi załącznik do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie szczegółowego trybu i sposobu doręczania pism sądowych w postępowaniu cywilnym<sup>119</sup>. Główny zarzut, jaki był podnoszony, dotyczył 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 k.p.c. (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<sup>120</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o przedstawienie stanowiska w przedmiocie nowelizacji powołanego na wstępie rozporządzenia.

Rzecznik oczekuje na odpowiedź Ministra.

---

<sup>119</sup> Rozporządzenie z 12 października 2010 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 1222).

<sup>120</sup> V.510.176.2015 z 20 grudnia 2016 r.

## C. Prawo do obrony

### 1. Wysokość podlegających zwrotowi kosztów obrony w sprawach z oskarżenia publicznego

W zainteresowaniu Rzecznika pozostaje problematyka zwrotu kosztów obrońców w sprawach karnych. Wysokość zasądzonych kosztów obrony nie może przekroczyć sześciokrotności stawki minimalnej wskazanej w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości w sprawie opłat za czynności adwokackie<sup>121</sup> oraz rozporządzeniu w sprawie opłat za czynności radców prawnych<sup>122</sup>. Regulacja ta nie wzbudza większych zastrzeżeń w sprawach o niewielkim stopniu skomplikowania, w których górna granica opłat za czynności obrońcy odpowiada realiom ekonomicznym. Inaczej jednak jest w przypadku spraw skomplikowanych i długotrwałych, gdy koszty obrony często znacznie przewyższają sześciokrotność stawki minimalnej. Wówczas w razie uniewinnienia oskarżonego czy umorzenia postępowania w sprawie z oskarżenia publicznego, to obywatel pokrywa w zasadniczej części koszty obrony, a nie strona przegrywająca, czyli Skarb Państwa. Takie rozwiązanie narusza konstytucyjne gwarancje prawa do obrony, a także poczucie sprawiedliwości społecznej. Rzecznik zwrócił się<sup>123</sup> do Ministra Sprawiedliwości o wprowadzenie odpowiednich zmian w rozporządzeniach, pozwalających na wzmocnienie prawa do obrony.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>124</sup>, że obowiązujące regulacje ustawowe oraz te zawarte w rozporządzeniach Ministra Sprawiedliwości umożliwiają uzyskanie zwrotu kosztów obrony w wysokości urealnionej i maksymalnie zbliżonej do wynagrodzenia pełnomocnika, określanego według relacji rynkowych. Wskazane regulacje nie uchybiają konstytucyjnemu prawu do obrony. Przyjęte rozwiązania mają ten walor, że nie pozwalają na zwrot kosztów obrony, nawet rzeczywiście poniesionych, jeśli koszty te są nieracjonalnie wysokie i nie były uzasadnione, przy czym ocenę tej kwestii pozostawiają niezawisłemu sądowi, orzekającemu w granicach prawa.

### 2. Wnoszenie sprzeciwu od wyroku nakazowego

Do Rzecznika zwróciła się osoba ukarana za wykroczenie grzywną, na mocy wyroku nakazowego. Po wniesieniu sprzeciwu od wyroku osoba ta została skazana na karę aresztu. Stało się tak dlatego, że sąd rozpoznający sprawę po wniesieniu

<sup>121</sup> Rozporządzenie z 22 października 2015 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 1800).

<sup>122</sup> Rozporządzenie z 22 października 2015 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 1804).

<sup>123</sup> II.510.1983.2014 z 12 stycznia 2016 r. i 9 marca 2016 r.

<sup>124</sup> Pismo z 15 lutego 2016 r.

sprzeciwu nie jest związany treścią wyroku nakazowego, który traci moc. Sprawa zaczyna się od nowa, a sąd może orzec karę surowszą. W ocenie Rzecznika zasada niepogarszania sytuacji skazanego w wyniku wyroku w postępowaniu odwoławczym, zwana zakazem reformationis in peius, powinna być stosowana nie tylko do środków odwoławczych, ale także do innych środków zaskarżenia, w tym sprzeciwu od wyroku nakazowego. Konstrukcja sprzeciwu od wyroku nakazowego wywołuje szereg wątpliwości z punktu widzenia realizacji prawa do obrony oraz prawa do zaskarżenia wyroku, zarówno w świetle postanowień Konstytucji, jak i standardów wynikających z prawa międzynarodowego. Wniesienie sprzeciwu przez obrońcę może spowodować zmianę niekorzystną dla oskarżonego. Tymczasem obrońca może podejmować czynności procesowe jedynie na korzyść oskarżonego. Z kolei zaniechanie wniesienia sprzeciwu z obawy przed surowszą karą powoduje utratę możliwości rozpatrzenia sprawy w normalnym trybie instancyjnym, w tym możliwości wniesienia apelacji. Rzecznik zwrócił się<sup>125</sup> do Ministra Sprawiedliwości o dokonanie analizy problemu i przedstawienie stanowiska w sprawie.

Wobec braku odpowiedzi z resortu, Rzecznik ponownie zwrócił się<sup>126</sup> do Ministra z prośbą o rozważenie dokonania analizy problematyki poruszonej w powyższym wystąpieniu oraz poinformowanie o stanowisku zajęтым w sprawie”.

### 3. Prawa osób podejrzanych

W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik zwrócił się<sup>127</sup> z postulatem dokonania przeglądu przepisów dotyczących osób podejrzanych i rozważenia możliwości rozszerzenia ich uprawnień procesowych. Konieczne wydaje się precyzyjne ustalenie definicji „osoby podejrzanej”, a także katalogu jej praw i obowiązków w postępowaniu karnym. Jest to szczególnie istotne z uwagi na fakt, że wobec osoby podejrzanej można zastosować czynności procesowe, takie jak zatrzymanie i przymusowe doprowadzenie na zarządzenie prokuratora, a także pobrać odciski daktyloskopijne, wymaz ze śluzówki policzków, włosy, ślinę, próbki pisma, zapachu, wykonać fotografię lub utrwalić głos tej osoby. Można uznać, że obecnie status osoby podejrzanej jest z nieuzasadnionych powodów gorszy niż podejrzanego lub oskarżonego. Istnieje obawa, że organy wymiaru sprawiedliwości mogą utrzymywać świadka w grupie osób podejrzanych i prowadzić wobec niego

---

<sup>125</sup> II.511.1227.2015 z 19 stycznia 2016 r.

<sup>126</sup> Pismo z 24 października 2016 r.

<sup>127</sup> II.501.1.2016 z 1 lutego 2016 r.

czynności, których przeprowadzenie byłoby utrudnione w przypadku nadania mu statusu podejrzanego. Taki stan rzeczy wywołuje wątpliwości co do zgodności z konstytucyjnym prawem do obrony i przemawia za wzmocnieniem statusu osoby podejrzanej.

Minister podzielił<sup>128</sup> opinię Rzecznika. Zapowiedział, że konieczne zmiany w tym zakresie zostaną wprowadzone w ramach wdrożenia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie prawa dostępu do adwokata w postępowaniu karnym i postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania oraz w sprawie prawa do poinformowania osoby trzeciej o pozbawieniu wolności i prawa do porozumiewania się z osobami trzecimi i organami konsularnymi w czasie pozbawienia wolności<sup>129</sup>. Resort sprawiedliwości wystąpił z wnioskiem o zgłoszenie projektu wprowadzającego tę dyrektywę do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów z terminem realizacji do końca II kwartału 2016 r. Minister wskazał ponadto, że projekt przewiduje zachowanie odrębnego statusu osoby podejrzanej i podejrzanego, przy jednoczesnym rozszerzeniu gwarancji procesowych osoby podejrzanej. Projektuje się także uporządkowanie regulacji dotyczących osoby podejrzanej. Wprowadzone zostaną mechanizmy służące lepszej realizacji prawa do obrony.

#### 4. Prawo osoby zatrzymanej do kontaktów z adwokatem bądź radcą prawnym

Osobie zatrzymanej przysługuje prawo do obrony. Dlatego zasady kontaktu z adwokatem bądź radcą prawnym dla wszystkich zatrzymanych powinny być jednolite, jasne i precyzyjne. Dotyczy to także uregulowania kontaktów telefonicznych zatrzymanego z adwokatem. W sytuacji zatrzymania podstawowe znaczenie ma przystępna informacja, przekazana przez funkcjonariuszy policji, o prawach przysługujących osobie zatrzymanej, w tym o prawie do rozmowy z adwokatem. Na te kwestie Rzecznik zwrócił uwagę w wystąpieniach do Ministra Sprawiedliwości oraz Pełnomocnika Komendanta Głównego Policji ds. Ochrony Praw Człowieka.

Zatrzymanemu należy niezwłocznie umożliwić – na jego żądanie – nawiązanie kontaktu z adwokatem (radcą prawnym), a także bezpośrednią z nim rozmowę. Przepisy nie precyzują jednak, czy zatrzymany może kontaktować się z adwokatem również telefonicznie. W praktyce to się nie zdarza. W ocenie Rzecznika, jak również Naczelnej Rady Adwokackiej, konieczne jest

---

<sup>128</sup> Pismo z 9 marca 2016 r.

<sup>129</sup> Dyrektywa 2013/48/UE z dnia 22 października 2013 r.

doprecyzowanie postanowień Kodeksu postępowania karnego w tym zakresie. Z doświadczenia adwokatów wynika ponadto, że zatrzymani niejednokrotnie są skutecznie zniechęceni do skorzystania z fachowej pomocy prawnej przez samych zatrzymujących. Rzadko dochodzi do sytuacji, aby osoba zatrzymana stanowczo żądała umożliwienia kontaktu z adwokatem. W wystąpieniu do Pełnomocnika Komendanta Głównego Policji ds. Ochrony Praw Człowieka, Rzecznik zwrócił się<sup>130</sup> o podjęcie odpowiednich działań, w tym szkoleń dla funkcjonariuszy policji, które zwrócą uwagę na znaczenie w postępowaniu karnym informowania osób zatrzymanych o przysługujących im prawach. Istotne uprawnienia dla osób zatrzymanych, podejrzanych i oskarżonych gwarantuje dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie dostępu do adwokata w postępowaniu karnym i w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania oraz w sprawie prawa do poinformowania osoby trzeciej o pozbawieniu wolności i prawa do porozumienia się z osobami trzecimi i organami konsularnymi w czasie pozbawienia wolności<sup>131</sup>. W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik zwrócił się<sup>132</sup> o informacje na temat procesu implementacji tej dyrektywy oraz o rozważenie zmiany przepisów, tak aby prawo do adwokata lub radcy prawnego dla zatrzymanego było w pełni urzeczywistnione w praktyce.

Minister Sprawiedliwości nie podzielił<sup>133</sup> opinii Rzecznika odnośnie zmian w Kodeksie postępowania karnego dotyczących kontaktów telefonicznych zatrzymanego z adwokatem lub radcą prawnym i nie dostrzegł konieczności zmian legislacyjnych w tym zakresie. Jego zdaniem wszystkie kwestie dotyczące kontaktu zatrzymanego z adwokatem są prawidłowo uregulowane i nie wymagają korekty.

Rzecznik ponownie skierował<sup>134</sup> wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o udzielenie informacji, na jakim etapie jest obecnie proces implementacji do polskiego porządku prawnego przepisów Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2013/48/UE z dnia 22 października 2013 r. w sprawie dostępu do adwokata w postępowaniu karnym i w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania oraz w sprawie prawa do poinformowania osoby trzeciej o pozbawieniu wolności i prawa do porozumienia się z osobami trzecimi i organami konsularnymi w czasie pozbawienia wolności i jakie zmiany prawa przewidziane są w tym zakresie.

---

<sup>130</sup> II.5150.9.2014 z 29 kwietnia 2016 r.

<sup>131</sup> Dyrektywa nr 2013/48/UE z dnia 22 października 2013 r.

<sup>132</sup> II.5150.9.2014 z 29 kwietnia 2016 r.

<sup>133</sup> Pismo z 30 czerwca 2016 r.

<sup>134</sup> Pismo z 25 stycznia 2017 r.



Jednocześnie Rzecznik ponownie zwrócił się<sup>135</sup> do Pełnomocnika Komendanta Głównego Policji ds. Ochrony Praw Człowieka przypominając, że w odpowiedzi na poprzednie wystąpienie Pełnomocnik przytoczył<sup>136</sup> treść planowanej nowelizacji wytycznych nr 1 Komendanta Głównego Policji z dnia 23 lipca 2015 r. w sprawie wykonywania niektórych czynności dochodzeniowo-śledczych przez policjantów. Zgodnie z nowelizacją § 87 pkt 6 wytycznych miał przyjąć następujące brzmienie: „W protokole z zatrzymania osoby odnotowuje się oświadczenia złożone przez zatrzymanego po poinformowaniu go o przyczynach zatrzymania i o przysługujących mu prawach, w sposób określony w ust. 1. Wręczając zatrzymanemu pisemne pouczenie o przysługujących zatrzymanemu uprawnieniach w postępowaniu karnym, należy równocześnie wyjaśnić mu zawarte w nim treści. Kopię podpisanego przez zatrzymanego pouczenia załącza się do akt głównych postępowania.” Rzecznik zwrócił się zatem o udzielenie informacji o podjętych działaniach w przedmiocie nowelizacji wytycznych nr 1 Komendanta Głównego Policji, jak również o rozważenie podjęcia działań (w tym szkoleń) dotyczących uwrażliwienia funkcjonariuszy Policji na znaczenie skutecznego informowania osób zatrzymanych o ich prawach, w szczególności o prawie do kontaktu z adwokatem lub radcą prawnym.

## 5. Wykorzystanie w procesie karnym dowodów zebranych nielegalnie - tzw. owoce zatrutego drzewa

We wniosku do Trybunału Konstytucyjnego Rzecznik zaskarżył<sup>137</sup> przepis art. 168a Kodeksu postępowania karnego<sup>138</sup> mówiący, że dowodu nie można uznać za niedopuszczalny wyłącznie na tej podstawie, że został uzyskany z naruszeniem przepisów postępowania lub za pomocą czynu zabronionego. Zdaniem Rzecznika przepis ten, w brzmieniu obowiązującym od 15 kwietnia 2016 r., jest niezgodny z konstytucyjnym prawem do obrony, prawem do sądu, prawem do prywatności, prawem do ochrony tajemnicy komunikowania się, a także zakazem tortur. Kwestionowany przepis jest niezgodny także z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, która opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne.

---

<sup>135</sup> Pismo z 25 stycznia 2017 r.

<sup>136</sup> Pismo z 17 maja 2016 r.

<sup>137</sup> II.510.360.2016 z 6 maja 2016 r., sygn. akt K 27/16.

<sup>138</sup> Ustawa z 6 czerwca 1997 r. (Dz.U. Nr 89, poz. 555, z późn. zm.).

W ocenie Rzecznika trudno jest znaleźć uzasadnienie dla przepisu, który nakłada na sąd nie tylko możliwość, ale też obowiązek uwzględnienia dowodów pozyskanych nielegalnie. Zobowiązanie sądu do uwzględnienia dowodu, który został pozyskany z naruszeniem przepisów postępowania lub za pomocą czynu zabronionego narusza prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy. Nie zmienia tego wprowadzenie wyjątków, które uniemożliwiają przeprowadzenie dowodu pozyskanego w związku z pełnieniem przez funkcjonariusza publicznego obowiązków służbowych w wyniku: zabójstwa, umyślnego spowodowania uszczerbku na zdrowiu lub pozbawienia wolności. Procedura karna ma być skonstruowana w taki sposób, aby gwarantowała sprawiedliwe rozpoznanie sprawy, a więc z poszanowaniem prawa, a także uprawnień stron i uczestników postępowania. Naruszeniem zasady rzetelnego procesu jest oparcie materiału dowodowego na bezpodstawnej prowokacji prowadzonej w ramach czynności operacyjnych. Taki materiał dowodowy nie powinien zostać uwzględniony przez sąd. Zaprzeczeniem obowiązku działania przez organy władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa jest nakazanie sądom uwzględniania w postępowaniu dowodów pozyskanych przez organy władzy publicznej w sposób niezgodny z prawem. Taki wymóg nałożony na sądy może nawet zachęcać organy państwa do pozyskania materiału dowodowego bez względu na ograniczenia prawne. Prawo do obrony, aby mogło być skutecznie realizowane, wymaga możliwości przewidywania sposobu działania oskarżyciela publicznego. Taką możliwość daje tylko gwarancja, że działa on w sposób praworządny, a więc w granicach i na podstawie prawa. Bezprawne pozyskiwanie dowodów przez organy władzy publicznej może też naruszać konstytucyjne prawo do prywatności.

Sprawa dotychczas nie została rozpoznana przez Trybunał Konstytucyjny.

## 6. Udział osoby zatrzymanej w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na zatrzymanie

Rzecznik zgłosił<sup>139</sup> udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej udziału osoby zatrzymanej w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na zatrzymanie i przedstawił stanowisko, że przepisy Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia<sup>140</sup> w zakresie, w jakim nie gwarantują osobie zatrzymanej prawa do udziału w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na zatrzymanie – są niezgodne z konstytucyjnym prawem do sądu i prawem do obrony.

<sup>139</sup> II.517.2.2016 z 21 maja 2016 r., sygn. akt SK 6/16.

<sup>140</sup> Ustawa z 24 sierpnia 2001 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 395, z późn. zm.).

Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia wprowadza zasadę odbywania posiedzeń bez udziału stron. Przepisy regulujące postępowanie w sprawach o wykroczenia nie przewidują wprost możliwości udziału strony w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na zatrzymanie, co oznacza, że udział strony w takim posiedzeniu jest niemożliwy, chyba że inaczej zarządzi prezes sądu lub sąd. Uniemożliwienie udziału w posiedzeniu w sprawie będącej przedmiotem skargi narusza nie tylko zasadę sprawiedliwości proceduralnej, ale także zasadę gwarantującą prawo do obrony. Z prawa do obrony wynika także prawo do udziału w czynnościach procesowych. Prawo udziału w posiedzeniu oznacza zarówno możliwość fizycznej obecności, jak i aktywności w jej trakcie. Ustawodawca nie wykazał, w sposób przekonujący, jakichkolwiek dóbr, które mogłyby zostać naruszone przez dopuszczenie strony do udziału w takim posiedzeniu.

Sprawa dotychczas nie została rozpoznana przez Trybunał Konstytucyjny.

Problem powyższy Rzecznik zasygnalizował<sup>141</sup> także w wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości.

Minister podzielił<sup>142</sup> wątpliwości Rzecznika, 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 rozpatrującego zażalenie na zatrzymanie. Minister podkreślił, iż podjęcie prac legislacyjnych zmierzających do wypracowania w tym zakresie stosownych zmian normatywnych jest zasadne. Jednocześnie poinformował, iż stanowisko zajęte przez Rzecznika będzie brane pod uwagę przy najbliższych pracach nowelizacyjnych k.p.s.w.

## 7. Uprawnienia świadka do odmowy udzielania odpowiedzi

Rzecznik z zadowoleniem przyjął informację o podjęciu prac legislacyjnych w kierunku postulowanego od dłuższego czasu rozszerzenia zakresu przedmiotowego uprawnienia świadka do odmowy udzielenia odpowiedzi. Wskutek nowelizacji Kodeksu postępowania karnego dokonanej w 2003 r. ograniczono możliwość uchylenia się przez świadka od odpowiedzi na pytanie jedynie do narażania się na odpowiedzialność za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe. Tym samym w obecnym stanie prawnym nie jest możliwe uchylenie się od odpowiedzi, gdy świadkowi lub osobie jemu najbliższej grozi narażenie się na odpowiedzialność za wykroczenie lub wykroczenia skarbowe. Należy podkreślić,

---

<sup>141</sup> II.517.2.2016 z 31 października 2016 r.

<sup>142</sup> Pismo z 14 grudnia 2016 r.

że art. 42 ust. 2 Konstytucji, regulujący prawo jednostki do obrony w postępowaniu karnym odnosi się nie tylko do postępowania w sprawach o przestępstwa, lecz do każdego postępowania zmierzającego do ukarania sprawcy. W wystąpieniu do Przewodniczącego Komisji do Spraw Petycji Sejmu RP Rzecznik wyraził<sup>143</sup> nadzieję, że zostaną podjęte działania legislacyjne zapewniające szerszą realizację praw jednostki w zakresie prawa represyjnego.

## **D. Koszty postępowania**

### **1. Ponoszenie kosztów postępowania w sprawach o wykroczenia**

W przypadku umorzenia postępowania z powodu przedawnienia karalności w sprawach o wykroczenia wszczętych przez oskarżyciela posiłkowego, koszty postępowania ponosi oskarżyciel posiłkowy. W ocenie Rzecznika przyjęte rozwiązanie nie spełnia standardów konstytucyjnych, zwłaszcza w sytuacji, gdy przedawnienie karalności spowodowane jest przewlekłością działań organów procesowych. Trudno wówczas mówić o sprawiedliwym procesie i zachowaniu zasady równości wobec prawa. Trybunał Konstytucyjny orzekł<sup>144</sup> w 2005 r. o niekonstytucyjności analogicznej regulacji zawartej w Kodeksie postępowania karnego. W konsekwencji znowelizowano k.p.k. dodając przepis stanowiący, że w razie umorzenia postępowania w sprawach z oskarżenia prywatnego sąd może orzec, że koszty procesu ponosi oskarżony lub Skarb Państwa. Podobne rozwiązanie powinno znaleźć się w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia. W 2014 r. Minister Sprawiedliwości w pełni podzielił pogląd Rzecznika. Z przekazanych wówczas informacji wynikało, że prace nad zmianą przepisów prowadziła Komisja Kodyfikacyjna Prawa Karnego. Rzecznik ponownie zwrócił się<sup>145</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o przedstawienie informacji o podjętych pracach legislacyjnych.

Minister zgodził się<sup>146</sup> ze stanowiskiem Rzecznika o konieczności dostosowania unormowań Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia do standardów konstytucyjnych. Dodał, że zasady ponoszenia kosztów postępowania w sprawach o wykroczenia powinny być tożsame z tymi, które obowiązują w sprawach karnych. W ocenie Ministra zmiany w postępowaniu w sprawach o wykroczenia powinny zostać wpisane w kompleksową reformę. Prace w tym

---

<sup>143</sup> II.510.732.2016 z 18 lipca 2016 r.

<sup>144</sup> Wyrok TK z 23 maja 2005 r., sygn. SK 44/04.

<sup>145</sup> II.510.1849.2014 z 12 stycznia 2016 r.

<sup>146</sup> Pismo z 9 marca 2016 r.

zakresie zostaną podjęte w przyszłości przez nową Komisję Kodyfikacyjną Prawa Karnego.

W kolejnym wystąpieniu generalnym do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik wskazał<sup>147</sup> na konieczność dokonania nowelizacji art. 119 k.p.s.w. celem dostosowania procedury wykroczeniowej do standardów konstytucyjnych sprawiedliwego postępowania określonych wskazanym wyżej wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego.

## 2. Zasady zwrotu niezbędnych kosztów procesu stronie wygrywającej proces, niereprezentowanej przez pełnomocnika będącego adwokatem lub radcą prawnym

Rzecznik zgłosił<sup>148</sup> udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej i przedstawił<sup>149</sup> stanowisko, że art. 98 par. 2 zd. 2 k.p.c., który ogranicza możliwość uzyskania przez stronę działającą w procesie samodzielnie (bez profesjonalnego pełnomocnika) zwrotu kosztów procesu stanowi nieproporcjonalne ograniczenie dostępu do sądu oraz nieuzasadnioną ingerencję w prawo do rzetelnej i sprawiedliwej procedury sądowej.

Przepis ten ogranicza bowiem wysokość zwracanych kosztów z tytułu przejazdów do sądu i równowartości utraconego zarobku w ten sposób, że nie może ona przekraczać wynagrodzenia jednego adwokata wykonującego zawód w siedzibie sądu procesowego. Zdaniem Rzecznika 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 ograniczeniu. Prawo do sądu co do zasady powinno gwarantować stronie możliwość podjęcia decyzji co do sposobu prowadzenia sprawy, osobiście lub przez pełnomocnika. 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

---

<sup>147</sup> Pismo z 25 stycznia 2017 r.

<sup>148</sup> IV.510.105.2016 z 12 października 2016 r., sygn. akt SK 25/16.

<sup>149</sup> Pismo z 10 listopada 2016 r.

mocy prawnej z ustawy. Kwestionowane ograniczenie w konstytucyjnym prawie do sądu nie spełnia, w ocenie Rzecznika, wymogu legalności. Z uwagi na znaczenie zaskarżonego przepisu dla realizacji konstytucyjnego prawa do sądu ustawodawca nie powinien wprowadzać sztywnego limitu zwrotu kosztów procesu. W systemie procesowego prawa cywilnego istnieją instrumenty prawne, które pozwalają na nieobciążanie strony przegrywającej obowiązkiem pełnego zwrotu kosztów procesu na rzecz wygrywającego.

### 3. Koszty sądowe w sprawach cywilnych

Rzecznik zgłosił<sup>150</sup> udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego Sądu Okręgowego w Lublinie, dotyczącego kosztów sądowych w sprawach cywilnych. Rzecznik przedstawił<sup>151</sup> stanowisko, że art. 104a ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych<sup>152</sup> w zakresie, w jakim w elektronicznym postępowaniu upominawczym wyłącza możliwość uzyskania przez stronę pozwaną zwolnienia od kosztów sądowych jest niezgodny z konstytucyjnym prawem do sądu.

Zakwestionowany w pytaniu prawnym art. 104a ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych nakłada obowiązek uiszczenia należności sądowej przez stronę także w przypadku, gdy nie ma ona realnej możliwości podołania temu ciężarowi. Koszty sądowe nie powinny być nadmierne i nie powinny stanowić nadmiernego ograniczenia prawa do wnoszenia środków procesowych, a tym samym nie powinny powodować naruszenia prawa dostępu do sądu. Dokonane przez ustawodawcę w ramach zakwestionowanego przepisu 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 podstaw ograniczenia władzy sądowniczej przez ustawodawcę.

### 4. Brak zaliczenia podatku VAT do niezbędnych kosztów procesu strony reprezentowanej przez adwokata z wyboru

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał skargę konstytucyjną, do której przystąpił<sup>153</sup> Rzecznik. Trybunał Konstytucyjny orzekł<sup>154</sup>, że art. 98 § 3 k.p.c. w

<sup>150</sup> IV.510.119.2016 z 9 listopada 2016 r., sygn. akt P 19/16.

<sup>151</sup> Pismo z 9 grudnia 2016 r.

<sup>152</sup> Ustawa z 28 lipca 2005 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 1025, z późn. zm.).

<sup>153</sup> IV.510.38.2014 z 19 grudnia 2013r.

<sup>154</sup> Wyrok TK z 7 kwietnia 2016r., sygn. akt SK 67/13, Dz.U. 2016 poz. 1234.

związku z § 2 ust. 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu w zakresie, w jakim do niezbędnych kosztów procesu podlegających zwrotowi od strony przegrywającej sprawę nie zalicza kwoty podatku od towarów i usług doliczonej do ustalonego według norm przepisanych wynagrodzenia adwokata z wyboru, jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

#### 5. Zwrot utraconego zarobku lub dochodu w związku ze stawiennictwem w sądzie

W 2015 r. Rzecznik zwrócił się<sup>155</sup> do Ministra Sprawiedliwości z wystąpieniem dotyczącym kwestii zwrotu świadkom zarobku lub dochodu utraconego w związku ze stawiennictwem w sądzie. Zgodnie z art. 618b § 3 k.p.k. wysokość zarobku lub dochodu podlegającego zwrotowi jest ograniczona. W wielu przypadkach kwota ta nie odpowiada faktycznie utraconym przychodom, co może stanowić istotne pogorszenie budżetu osoby zobowiązanej do stawiennictwa. W odpowiedzi Minister Sprawiedliwości poinformował, że w powyższej sprawie zamierza skonsultować się z Ministrem Finansów. Rzecznik po raz kolejny wystąpił<sup>156</sup> z pismem przypominającym o problemie. Minister Sprawiedliwości poinformował<sup>157</sup>, że Minister Finansów stoi na stanowisku, iż jakakolwiek zmiana legislacyjna w przedmiotowym zakresie pozostaje w kompetencji Ministra Sprawiedliwości, zaś ostateczne stanowisko Ministra Finansów zostanie przedstawione po formalnym przekazaniu konkretnej propozycji zmian. Minister Sprawiedliwości wskazał ponadto, że podjął wewnątrzresortowe analizy i konsultacje dotyczące możliwości podwyższenia górnej granicy należności zwracanej za utracony zarobek lub dochód oraz ich skutków finansowych, a także zobowiązał się do przedstawienia Ministrowi Finansów opracowanych propozycji zmian legislacyjnych.

---

<sup>155</sup> Informacja RPO za 2015 r. str. 47.

<sup>156</sup> II.510.2585.2014 z 30 marca 2016 r.

<sup>157</sup> Pismo z 29 kwietnia 2016 r.



## E. Przewlekłość postępowań

### 1. Nowelizacja Kodeksu postępowania karnego

Zdaniem Rzecznika przedłożony rządowy projekt<sup>158</sup> 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 ingeruje w sposób niedopuszczalny w prawa i wolności człowieka. Nowelizacja miała dotyczyć spraw, które zostały wniesione do sądów od 1 lipca 2015 r. do 5 sierpnia 2016 r., a jej celem było odwrócenie skutków ustawy nowelizującej z 2013 r.<sup>159</sup>

Zgodnie z nową regulacją wniosek prokuratora o przekazanie mu sprawy w celu uzupełnienia śledztwa lub dochodzenia miał być dla sądu oraz stron postępowania wiążący. Ponadto złożenie przez prokuratora wniosku o przekazanie mu sprawy w celu uzupełnienia śledztwa lub dochodzenia w toku postępowania odwoławczego miało obligować sąd odwoławczy do uchylenia zaskarżonego wyroku.

Wprowadzenie w tym kształcie wniosku prokuratora o zwrot sprawy prowadziłoby do wyposażenia tego organu w rodzaj dodatkowego i dostępnego tylko dla prokuratora „środka kasatoryjnego”. Brak ograniczeń w możliwości ponawiania tego wniosku w tym samym postępowaniu naruszały też nakaz rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki.

Projektowana nowelizacja narusza ponadto zasadę równości broni obowiązującą w postępowaniu karnym. Uprawnienia poszczególnych podmiotów występujących w postępowaniach sądowych muszą odpowiadać bowiem 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). 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. Wątpliwości budzi również pozbawienie oskarżonego możliwości

---

<sup>158</sup> Druk nr 851.

<sup>159</sup> Ustawa z 27 września 2013 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 1247, z późn. zm.).

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 związku z tymi wątpliwościami Rzecznik zwrócił się<sup>160</sup> do Marszałka Sejmu z prośbą o dokonanie zmian w projekcie i dostosowanie go do standardów konstytucyjnych.

Senat podzielił<sup>161</sup> uwagi Rzecznika i usunął przepis, który przewidywałby na etapie postępowania odwoławczego zwrot sprawy prokuratorowi w celu usunięcia braków postępowania przygotowawczego. Przyjęta nowelizacja zobowiązuje jednak sąd na etapie postępowania w I instancji do zwrotu sprawy prokuratorowi do uzupełnienia postępowania przygotowawczego, co budzi istotne zastrzeżenia natury konstytucyjnej.

## 2. Przewlekłość postępowań sądowych

Omówienie w rozdziale: „Implementacja prawa europejskiego i wykonywanie wyroków ETPC i TSUE”.

## 3. Przewlekłość postępowań w sprawach z wniosku o zobowiązanie sprawcy przemocy domowej do opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania

Omówienie w rozdziale „Ofiary przestępstw”.

## F. Prawo do rzetelnego procesu sądowego

### 1. Uzupełnianie uzasadnienia wyroku przez sąd pierwszej instancji w postępowaniu odwoławczym

Wątpliwości Rzecznika wzbudziło rozwiązanie przyjęte w Kodeksie postępowania karnego, które rozszerza kompetencje sądu odwoławczego do zwrócenia akt sprawy sądowi pierwszej instancji w celu uzupełnienia uzasadnienia wyroku, nie zapewniając jednocześnie odpowiednich mechanizmów gwarantujących rzetelność procesu. Nie przewidziano bowiem możliwości ponownego zaskarżenia wyroku, którego uzasadnienie zostało uzupełnione, ani uprawnienia do uzupełnienia apelacji wniesionej przed uzupełnieniem wyroku.

---

<sup>160</sup> II.511.699.2016 z 24 października 2016 r.

<sup>161</sup> Uchwała Senatu RP z 15 listopada 2016 r. w sprawie ustawy o zmianie ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw.

Uzasadnienie stanowi wyjątkowo istotny element wyroku. Powinno bowiem przedstawiać zarówno uczestnikom postępowania, jak i sądowi odwoławczemu cały proces podejmowania decyzji przez sąd w przedmiocie odpowiedzialności karnej. Jest to szczególnie istotne dla sformułowania zarzutów odwoławczych przez uczestników postępowania, a także oceny sądu odwoławczego, co do zasadności i prawidłowości orzeczenia sądu pierwszej instancji. W poprzednim stanie prawnym możliwość zwrócenia sprawy w celu uzupełnienia wyroku obejmowała sytuacje, gdy sąd ograniczył uzasadnienie jedynie do niektórych oskarżonych. Nowelizacja Kodeksu postępowania karnego znacznie rozszerzyła przypadki, w których możliwe jest ograniczenie zakresu uzasadnienia. Obecnie sąd może również sporządzić uzasadnienie w części odnoszącej się do niektórych czynów zarzucanych oskarżonemu, bądź też ograniczyć uzasadnienie do rozstrzygnięcia o karze i innych konsekwencjach prawnych czynu. Uzupełnienie uzasadnienia powinno dotyczyć tylko tych elementów, które okazały się niezbędne dla dokonania prawidłowej weryfikacji rozstrzygnięcia przez sąd odwoławczy. Dlatego wątpliwym z punktu widzenia zasady rzetelnego procesu jest fakt, że sąd pierwszej instancji, otrzymując sprawę w celu uzupełnienia uzasadnienia, ma dostęp do apelacji znajdującej się w aktach sprawy. Zachodzi obawa, że sąd mógłby uzupełnić uzasadnienie wyroku, uwzględniając argumenty zawarte w apelacji. W rezultacie zarzuty podniesione w środku odwoławczym mogą stać się bezprzedmiotowe lub nieaktualne, co naruszałoby istotę dwuinstancyjności postępowania oraz prawo do obrony. W ocenie Rzecznika dla zapewnienia prawidłowego przebiegu postępowania sądowego, w tym postępowania odwoławczego, konieczne jest dokonanie zmian w Kodeksie postępowania karnego. Rzecznik skierował<sup>162</sup> w tej sprawie wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości z postulatem wskazania zakresu możliwej ingerencji w uzasadnienie wyroku oraz ustanowienia odpowiedniego mechanizmu, który uniemożliwi sądowi pierwszej instancji wgląd do apelacji w trakcie uzupełniania uzasadnienia wyroku.

Rzecznik nie otrzymał odpowiedzi w ustawowym terminie i ponownie zwrócił się do Ministra w tej kwestii.

## 2. Wzory pouczeń dla uczestników postępowań karnych

Na tle spraw badanych przez Rzecznika ujawnił się problem dotyczący informowania osób uczestniczących w postępowaniu karnym o ich prawach i obowiązkach w ramach procesu sądowego. Osoby uczestniczące w postępowaniu

---

<sup>162</sup> II.510.1198.2015 z 9 marca 2016 r.

karnym (podejrzany, pokrzywdzony, świadek, tymczasowo aresztowany oraz obwiniony) powinny mieć dostęp do informacji niezbędnych do swobodnego i świadomego ukształtowania własnej roli procesowej. Jest to warunek podstawowy, aby umożliwić realizację zasad rzetelnego postępowania sądowego. Odpowiednie regulacje prawne dotyczące prawa do informacji w postępowaniu karnym mają podstawowe znaczenie również dla prawidłowej realizacji zobowiązań międzynarodowych, zwłaszcza w zakresie skutecznej współpracy wymiarów sprawiedliwości państw członkowskich Unii Europejskiej. Minimalne standardy wynikające z prawa Unii Europejskiej dotyczące prawa do informacji w postępowaniu karnym zostały zawarte w Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie prawa do informacji w postępowaniu karnym<sup>163</sup>. Dyrektywa ustanawia obowiązek niezwłocznego udzielania pokrzywdzonemu oraz oskarżonemu informacji umożliwiających skuteczną realizację przysługujących im praw. Podstawową rolę w urzeczywistnianiu konstytucyjnie zagwarantowanych praw i wolności, zwłaszcza prawa do sądu oraz prawa do obrony, odgrywają wzory pouczeń wydane w rozporządzeniach<sup>164</sup> Ministra Sprawiedliwości. Nowe wzory pouczeń, podobnie jak i poprzednio obowiązujące, nie odpowiadają jednak w pełni unijnym standardom informowania uczestników postępowania karnego o przysługujących im prawach i obowiązkach. Zdaniem Rzecznika konieczna jest zmiana podejścia do formułowania treści pouczeń. Informacje zawarte w pouczeniu powinny być zredagowane w sposób przystępny i zrozumiały dla osób niebędących prawnikami. Warto wprowadzić także obowiązek dodatkowego, ustnego udzielania informacji, które uzupełnią pouczenie pisemne. Ponadto przydatne byłoby wprowadzenie do pouczeń pisemnych praktycznych informacji uzupełniających w formie schematów czy infografik. Rzecznik zwrócił się<sup>165</sup> do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie właściwych zmian legislacyjnych w tym zakresie.

Na stronie internetowej Biura RPO zamieszczone zostały wzory pouczeń w postępowaniu karnym dla osoby zatrzymanej, tymczasowo aresztowanej, podejrzanej, obwinionej, świadka oraz pokrzywdzonego. Wzory te w przejrzystej formie i przystępnym językiem informują zainteresowane osoby o ich obowiązkach i przysługujących im prawach.

---

<sup>163</sup> Dyrektywa 2012/13/UE z 22 maja 2012 r.

<sup>164</sup> Rozporządzenia z 13 kwietnia 2016 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 511,512,513,514,515).

<sup>165</sup> II.510.363.2016 z 26 kwietnia 2016 r.

### 3. Brak możliwości zaskarżenia postanowienia w przedmiocie wyłączenia oskarżyciela posiłkowego z udziału w postępowaniu karnym

Rzecznik zgłosił<sup>166</sup> udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej pozbawienia pokrzywdzonego statusu „oskarżyciela posiłkowego” i przedstawił stanowisko, że art. 56 § 3 k.p.k. – w zakresie, w jakim wyłącza dopuszczalność zaskarżenia zażaleniem postanowienia wydanego na podstawie art. 56 § 2 k.p.k. i odnoszącego się do oskarżyciela posiłkowego – jest niezgodny z konstytucyjnym prawem do sądu oraz z zasadą dwuinstancyjności postępowania.

Pokrzywdzony nabywając status oskarżyciela posiłkowego, staje się stroną postępowania, co wiąże się z pozyskaniem stosownych uprawnień. Prawo do działania w charakterze oskarżyciela posiłkowego ubocznego nie może być jednak prawem fasadowym, iluzorycznym, a takim się staje, jeżeli pokrzywdzony, działający w charakterze oskarżyciela posiłkowego, pozbawiony jest możliwości złożenia zażalenia na postanowienie sądu w przedmiocie wyłączenia go z udziału w postępowaniu. Ustawodawca nie zagwarantował mechanizmów zabezpieczających pokrzywdzonemu możliwości zweryfikowania takiego orzeczenia. Wprawdzie art. 78 Konstytucji dopuszcza ograniczenie możliwości zaskarzania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji, jednak gdy w grę wchodzi realizacja uprawnienia konstytucyjnego, nie powinno mieć miejsca wyłączenie kontroli decyzji sądowej w tym zakresie.

Sprawa dotychczas nie została rozpoznana przez Trybunał Konstytucyjny.

### 4. Możliwość wznowienia postępowania karnego (art. 540 par. 3 k.p.k.)

W uchwale z 26 czerwca 2014 r. Sąd Najwyższy uznał<sup>167</sup>, że postępowanie karne można wznowić na podstawie art. 540 § 3 k.p.k. nawet wówczas, gdy wobec oskarżonego nie zapadł wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka o naruszeniu Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Wznowienie postępowania jest możliwe także w sytuacji, gdy wyrokiem Trybunału stwierdzono naruszenie praw konwencyjnych w sprawie o identycznej sytuacji faktycznej i prawnej. W ocenie Rzecznika wspomniany przepis wymaga doprecyzowania, aby wyeliminować wątpliwości powstające na tle jego wykładni. Wznowienie postępowania sądowego zakończonego prawomocnym wyrokiem jest nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia. Zgodnie z art. 540 § 3 k.p.k. postępowanie wznowia się na korzyść oskarżonego, gdy potrzeba taka wynika z rozstrzygnięcia

<sup>166</sup> II.511.396.2016 z 18 maja 2016 r.

<sup>167</sup> I KZP 14/14.

organu międzynarodowego działającego na mocy umowy międzynarodowej ratyfikowanej przez Rzeczypospolitą Polską.

W ocenie Rzecznika sąd rozpatrujący wniosek o wznowienie powinien sprawdzić, czy skazany skierował skargę do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Można też przyjąć rozwiązanie, które umożliwi złożenie wniosku o wznowienie na podstawie art. 540 § 3 k.p.k. dopiero po upływie terminu na złożenie skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Jeżeli sąd rozpatrujący wniosek o wznowienie dowie się o złożeniu przez skazanego skargi do Strasburga, powinien mieć możliwość zawieszenia postępowania do czasu jej rozstrzygnięcia. Rzecznik zwrócił się<sup>168</sup> do Ministra Sprawiedliwości o poinformowanie, czy resort rozważa doprecyzowanie obowiązujących w tym zakresie regulacji.

Ponieważ dotychczas nie wpłynęła odpowiedź, Rzecznik zwróci się ponownie do Ministra w tej sprawie.

## **G. Postępowanie mandatowe**

### **1. Uchylenie mandatu karnego**

Osoby ukarane grzywną w postępowaniu mandatowym wskazywały w skargach kierowanych do Rzecznika na ograniczone możliwości uchylenia prawomocnego mandatu karnego, które możliwe jest tylko w sytuacjach ściśle określonych w art. 101 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. Dotyczy to m.in. sytuacji, gdy mandat nałożono za czyn niebędący wykroczeniem bądź za czyn popełniony w okolicznościach wyłączających jego bezprawność, tj. w przypadku obrony koniecznej i stanu wyższej konieczności. Prawomocny mandat zostanie uchylony także wówczas, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub z ustawą przepisu prawnego, na podstawie którego została nałożona grzywna. Ta podstawa uchylenia prawomocnego mandatu została wprowadzona do Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia po wydaniu przez Trybunał Konstytucyjny wyroku<sup>169</sup> uwzględniającego wniosek RPO. W ocenie Rzecznika obowiązujący stan prawny dotyczący przesłanek uchylenia prawomocnego mandatu karnego wywołuje wątpliwości, co do zgodności z konstytucyjną zasadą równości. W pewnych sytuacjach bowiem prawomocne orzeczenie sądu podlega uchyleniu jako obarczone rażącymi uchybieniami, a postępowanie może zostać wznowione. Jednocześnie

---

<sup>168</sup> II.511.219.2016 z 24 maja 2016 r.

<sup>169</sup> Wyrok z 15 lipca 2014 r. (sygn. akt K 23/13).

wystąpienie tego samego rodzaju uchybień nie daje podstawy do uchylenia prawomocnego mandatu karnego. W szczególności ma to miejsce, gdy: orzeczenie wydała osoba nieuprawniona do jego wydania lub podlegająca wyłączeniu z mocy prawa albo niezdolna do orzekania; orzeczenie nie zostało podpisane; zachodzi sprzeczność w treści orzeczenia uniemożliwiająca jego wykonanie; doszło do przestępstwa w związku z postępowaniem, a istnieje uzasadniona podstawa do przyjęcia, że mogło to mieć wpływ na treść orzeczenia; ujawniły się nowe fakty lub dowody, nieznane wcześniej organowi wystawiającemu mandat. Zdaniem Rzecznika należy również zastanowić się nad rozszerzeniem przesłanek do uchylenia mandatu w przypadku nieświadomego popełnienia wykroczenia. O tych okolicznościach mówi art. 7 Kodeksu wykroczeń. Zgodnie z treścią tego przepisu nieświadomość tego, że czyn jest zagrożony karą nie wyłącza odpowiedzialności, chyba że nieświadomość była usprawiedliwiona. Ponadto ten, kto pozostaje w błędzie co do okoliczności stanowiącej znamię czynu zabronionego nie popełnia wykroczenia umyślnego. Jednocześnie Rzecznik zwrócił uwagę na brak możliwości ubiegania się o odszkodowanie przez osobę ukaraną prawomocnym mandatem karnym, który następnie został uchylony. Osoba ta ma wyłącznie prawo do otrzymania zwrotu uiszczonej kwoty grzywny. Rozwiązanie to również może być niezgodne z konstytucyjną zasadą równości. Rzecznik zwrócił się<sup>170</sup> do Ministra Sprawiedliwości o rozszerzenie przesłanek uchylenia prawomocnego mandatu, a także umożliwienie ubiegania się o odszkodowanie w sytuacji uchylenia mandatu.

Minister nie podzielił<sup>171</sup> stanowiska Rzecznika w zakresie rozszerzenia katalogu podstaw uchylenia mandatu karnego. Postulaty Rzecznika zdają się zmierzać w kierunku unifikacji rozwiązań dotyczących postępowania mandatowego i postępowania sądowego w tego rodzaju sprawach. Tymczasem ustawodawca uregulował tryb wydania mandatu w sposób szczególny, wyraźnie uproszczony, uwzględniając w specyfice tej procedury, fakt, że dotyczy sprawcy zatrzymanego na gorącym uczynku - podczas popełnienia wykroczenia lub bezpośrednio potem. Intencją ustawodawcy było zapewnienie jak najszybszej reakcji ze strony właściwych organów wobec oczywistych, co do zasady naruszeń prawa, mających charakter wykroczenia. Jednocześnie Minister poinformował, że problematyka postępowania w sprawach o wykroczenia oraz przedstawione przez Rzecznika zagadnienia będą przedmiotem dalszej uwagi resortu sprawiedliwości, w ramach stałego monitorowania wszelkich kwestii dotyczących efektywności i jakości postępowań w sprawach karnych.

---

<sup>170</sup> II.519.1608.2015 z 29 kwietnia 2016 r.

<sup>171</sup> Pismo z 27 września 2016 r.



## H. Postępowanie przygotowawcze

### 1. Odmowy udostępniania akt i dowodów

Wpływające skargi dotyczą także problematyki odmowy udostępniania akt podejrzanemu w postępowaniu przygotowawczym (art. 159 k.p.k.) oraz odmowy udostępniania podejrzanemu dowodów, na których oparto tymczasowe aresztowanie (art. 250 k.p.k.). 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 zwiększy rzetelność postępowania i realizację zasady równości broni.

Należałoby także poddać kontroli sądowej decyzję prokuratora o nieudostępnieniu 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. Rzecznik zwrócił się<sup>172</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o zajęcie stanowiska w tej sprawie oraz rozważenie podjęcia inicjatywy legislacyjnej.

---

<sup>172</sup> II.511.773.2016 z 20 grudnia 2016 r.

## I. Postępowanie dyscyplinarne

### 1. Ograniczenie prawa komorników do rzetelnego procesu sądowego w postępowaniu dyscyplinarnym

Na tle spraw badanych przez Rzecznika pojawił się problem dotyczący ograniczenia praw komorników do rzetelnego procesu sądowego w prowadzonych wobec nich postępowaniach dyscyplinarnych. W ocenie Rzecznika fakt, że sądem właściwym do rozpoznania odwołania wniesionego przez komornika od orzeczenia komisji dyscyplinarnej jest sąd okręgowy, nad którym zwierzchni nadzór administracyjny sprawuje prezes sądu okręgowego, będący jednym z wnioskodawców postępowania dyscyplinarnego, może prowadzić do naruszenia prawa komornika do bezstronnego i rzetelnego postępowania odwoławczego. Ministerstwo Sprawiedliwości nie podzieliło stanowiska Rzecznika, wskazując na możliwość skorzystania z instytucji wyłączenia sędziów sądu okręgowego. Tymczasem środowisko komorników uważa przedstawione rozwiązanie za niewystarczające i postuluje odpowiednią zmianę przepisów. Zdaniem Prezesa Krajowej Rady Komorniczej należy powrócić do określenia jednego sądu właściwego do rozpoznawania odwołań od orzeczeń komisji dyscyplinarnej dla komorników albo przyjąć, że wnioskodawca nie może mieć statusu strony na dalszym etapie postępowania. Rzecznik zwrócił się<sup>173</sup> do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie stosownej inicjatywy ustawodawczej.

W odpowiedzi poinformowano<sup>174</sup> Rzecznika, że na prośbę Ministerstwa Sprawiedliwości prezesi 37 sądów okręgowych przekazali dane dotyczące postępowań toczących się na podstawie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji. Z nadesłanych informacji wynikało, że jedynie w pięciu przypadkach wydano postanowienie odnośnie wyłączenia sędziego rozpatrującego sprawy sądowe komorników w trybie art. 41 k.p.k. Analiza zebranych danych wykazała, że sytuacje, w których należy zastosować art. 41 k.p.k. są niezmiernie rzadkie, ale jeśli zachodzi taka konieczność, sądy powszechne nie mają trudności z ich rozwiązaniem. Stąd wniosek, że obowiązujące regulacje procesowe w zupełności zabezpieczają prawo komorników do niezawisłego i bezstronnego sądu. Zdaniem Ministra nie są też sprzeczne z konstytucyjnymi i międzynarodowymi standardami.

W związku z uzyskaną odpowiedzią Rzecznik nie będzie podejmował dalszych działań w przedmiotowej sprawie.

---

<sup>173</sup> VII.510.8.2014 z 31 marca 2016 r.

<sup>174</sup> Pismo z 6 września 2016 r.

## J. Postępowanie wykroczeniowe

### 1. Składanie zażaleń na postanowienia straży gminnej w sprawach dotyczących wykroczeń

Rzecznik podejmował problematykę zażalenia na niewniesienie przez straż gminną wniosku o ukaranie. Przepisy nie wskazują w sposób wyraźny, który podmiot jest uprawniony do rozpatrywania zażaleń na postanowienia straży gminnej w sprawach dotyczących wykroczeń. Zgodnie z postanowieniami Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia osoba, która złożyła zawiadomienie o popełnieniu wykroczenia może złożyć zażalenie do organu nadrzędnego, jeżeli wniosek o ukaranie nie został wniesiony. Wątpliwości pojawiają się w sytuacji, gdy organem, który nie wystąpił z wnioskiem o ukaranie sprawcy wykroczenia jest straż gminna. Nadzór nad działalnością straży gminnej pełni wojewoda przy pomocy komendanta wojewódzkiego Policji, ale trudno uznać te organy za właściwe do rozpatrywania zażaleń na decyzje procesowe straży gminnej. Przepisy ustawy o strażach gminnych<sup>175</sup> przewidują możliwość złożenia zażalenia do prokuratora na czynności dokonywane przez strażnika, jednak powstają wątpliwości, czy ich zastosowanie byłoby zgodne z regulacjami Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, które stanowią o złożeniu zażalenia do organu nadrzędnego. Rzecznik wystąpił<sup>176</sup> do Ministra Sprawiedliwości z wnioskiem o doprecyzowanie obowiązujących regulacji.

Minister wyjaśnił<sup>177</sup>, że w przypadku straży gminnej (miejskiej) organem nadrzędnym, w rozumieniu art. 56a Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, jest właściwy miejscowo wojewoda, sprawujący nadzór nad działalnością straży przy pomocy komendanta wojewódzkiego (Stołecznego) Policji. Oznacza to, że w przypadku, gdy straż gminna (miejska) nie wniosła o ukaranie sprawcy wykroczenia, obywatel może złożyć zażalenie do wojewody.

Rzecznik przyjął te wyjaśnienia i przedstawia je osobom zwracającym się o pomoc do Biura Rzecznika.

### 3. Zwrot kosztów stawiennictwa świadków przesłuchiwanym w toku czynności wyjaśniających prowadzonych w sprawach o wykroczenia przez straże gminne (miejskie)

W skargach pojawiał się problem zwrotu kosztów stawiennictwa świadków przesłuchiwanym w toku czynności wyjaśniających prowadzonych w sprawach o

<sup>175</sup> Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2013 r. Nr 1383).

<sup>176</sup> II.514.5.2015 z 14 marca 2016 r.

<sup>177</sup> Pismo z 15 kwietnia 2016 r.

wykroczenia przez straże gminne (miejskie). Wnioski wpływające do Rzecznika wskazywały na naruszenie praw i wolności osób w związku z niemożnością uzyskania zwrotu kosztów stawiennictwa. W Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia oraz Kodeksie postępowania karnego brak jest przepisu określającego organ, który powinien pokryć koszty stawiennictwa świadka w toku czynności wyjaśniających prowadzonych w sprawach o wykroczenia przez straże gminne (miejskie). W związku z nierespektowaniem praw obywateli na skutek luki prawnej, istniejącej w zakresie przepisów dotyczących określenia organu zobowiązanego do zwrotu kosztów stawiennictwa świadków w ww. sprawach, Rzecznik zwrócił się<sup>178</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>179</sup>, że w celu rozwiązania problemu zwrotu kosztów stawiennictwa świadków przesłuchiwanym w toku czynności wyjaśniających prowadzonych w sprawach o wykroczenia przez straże gminne (miejskie) wszczęto prace legislacyjne w zakresie nowelizacji Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. Trwa przygotowywanie koniecznej dokumentacji pozwalającej na wystąpienie z wnioskiem o wprowadzenie projektu do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów. Minister zapewnił, że na etapie konsultacji publicznych projekt zostanie przekazany Rzecznikowi do zaopiniowania.

#### 4. Zbieg wykroczenia z przestępstwem

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek<sup>180</sup> Rzecznika w sprawie tzw. idealnego zbiegu wykroczenia z przestępstwem.

Trybunał nie podzielił<sup>181</sup> stanowiska Rzecznika i uznał, że zaskarżony przepis (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.

---

<sup>178</sup> II.519.167.2016 z 25 lipca 2016 r.

<sup>179</sup> Pismo z 25 sierpnia 2016 r.

<sup>180</sup> Informacja RPO za 2014 r., str. 58-59.

<sup>181</sup> Wyrok TK z 1 grudnia 2016 r., sygn. akt K 45/14, Dz.U. 2016 poz. 2208.

## K. Postępowanie sądowoadministracyjne

### 1. Informowanie stron postępowania o uiszczeniu opłaty za wydanie odpisu wyroku z uzasadnieniem

Podczas spotkań Rzecznika z organizacjami społecznymi w województwie zachodniopomorskim wskazano na problem niewystarczającego udzielania informacji stronom postępowania sądowoadministracyjnego, wnioskującym o wydanie odpisu wyroku oddalającego skargę z uzasadnieniem. Sądy administracyjne nie informują stron, że brak uiszczenia opłaty kancelaryjnej nie wpłynie negatywnie na załatwienie wniosku o wydanie odpisu orzeczenia. Osoby, które nie są w stanie dokonać opłaty są przekonane, że nieopłacony wniosek zostanie pozostawiony bez rozpoznania, co uniemożliwi im zaskarżenie wyroku sądu pierwszej instancji do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Zainteresowani nie wiedzą też o możliwości umorzenia, odroczenia lub rozłożenia na raty opłaty kancelaryjnej. Ponadto sądy nie zawsze uprzedzają strony, że zaniechanie wniesienia opłaty spowoduje ściągnięcie jej w trybie egzekucji sądowej. Rzecznik zwrócił się<sup>182</sup> do Wiceprezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego o ocenę możliwości zmiany opisanej praktyki sądowej. Udzielanie dodatkowych pouczeń i wskazówek o skutkach niewniesienia opłaty kancelaryjnej, a także możliwości skorzystania z ulg w uiszczeniu tej opłaty, korzystnie wpłynęłoby na sytuację osób o niskich dochodach oraz znajdujących się w trudnej sytuacji majątkowej lub rodzinnej.

W odpowiedzi Wiceprezes NSA wyjaśnił<sup>183</sup>, że strona postępowania, która wnioskuje o wydanie odpisu oddalającego skargę wyroku wraz z uzasadnieniem, wie z treści zawiadomienia o rozprawie, że zgłoszenie wniosku o sporządzenie uzasadnienia wyroku stanowi warunek zaskarżenia orzeczenia sądu pierwszej instancji. Strona informowana jest także o tym, że za odpis orzeczenia z uzasadnieniem pobierana jest opłata kancelaryjna w kwocie 100 zł. Pouczenia są ponownie komunikowane na rozprawie przez przewodniczącego składu orzekającego. Brak pouczenia stron, że w przypadku niewniesienia opłaty żądany odpis zostanie im doręczony, nie ma znaczenia procesowego. Strony są natomiast wyraźnie informowane o skutkach nieuregulowania należności. Wiceprezes potwierdził, że druki formularzy stosowanych w sądach administracyjnych nie zawierają informacji o możliwości złożenia przez stronę postępowania

---

<sup>182</sup> V.510.234.2015 z 19 stycznia 2016 r.

<sup>183</sup> Pismo z 2 marca 2016 r.

sądowoadministracyjnego wniosku o umorzenie, odroczenie lub rozłożenie na raty opłaty kancelaryjnej od wniosku o wydanie odpisu wyroku z uzasadnieniem.

## 2. Terminy zaskarżenia aktów prawa miejscowego

W skargach kierowanych do Rzecznika wielokrotnie podnoszony był problem niejednoznacznych uregulowań odnoszących się do terminów wnoszenia skarg do wojewódzkiego sądu administracyjnego na uchwałę lub zarządzenie organu gminy bądź przepis aktu prawa miejscowego wydany przez organ samorządu województwa. Przepisy ustawy o samorządzie gminnym<sup>184</sup> oraz ustawy o samorządzie województwa<sup>185</sup> stanowią, że każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętym przez organ gminy lub przepisem aktu prawa miejscowego wydanym przez organ samorządu województwa w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia – zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Z badanych przez Rzecznika spraw wynika, że osoby wzywające organ do usunięcia naruszenia prawa, działając bez pełnomocnika, nie wiedzą, że termin na wniesienie skargi jest określony w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>186</sup>. Zgodnie z przepisami tej ustawy skargę do sądu administracyjnego na akty prawa miejscowego lub inne akty określone w ustawie o samorządzie gminnym lub ustawie o samorządzie województwa wnosi się w terminie 30 dni od dnia doręczenia odpowiedzi organu na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, a jeżeli organ nie udzielił odpowiedzi na wezwanie, w terminie 60 dni od dnia wniesienia wezwania o usunięcie naruszenia prawa. Zdarzają się sytuacje, gdy obywatel, nieposiadający wiedzy prawniczej, po otrzymaniu zawiadomienia od właściwego organu, w którym zapewnia, że udzieli ostatecznej odpowiedzi w terminie sześćdziesięciu dni od dnia wniesienia wezwania czeka na ostateczną odpowiedź, która przychodzi kilka dni po upływie tego terminu. Rzecznik zauważył dodatkowo, że w orzecznictwie sądowoadministracyjnym istnieją rozbieżności, co do możliwości przywrócenia terminu do wniesienia skargi. Rzecznik zwrócił się<sup>187</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z postulatem doprecyzowania przepisów ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o samorządzie województwa, poprzez zawarcie w nich odwołania do przepisu Prawa o postępowaniu przed sądami

<sup>184</sup> Ustawa z 8 marca 1990 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 151, z późn. zm.).

<sup>185</sup> Ustawa z 5 czerwca 1998 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 1392, z późn. zm.).

<sup>186</sup> Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 270, z późn. zm.).

<sup>187</sup> IV.7006.36.2016 z 9 marca 2016 r.

administracyjnymi, określającego termin do wniesienia skargi. Ponadto organ właściwy do udzielenia odpowiedzi na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa powinien mieć obowiązek informowania z urzędu o sposobie i terminie wnoszenia skargi do sądu administracyjnego.

W odpowiedzi Minister wskazał<sup>188</sup>, że dokonanie zmiany w przepisach, polegającej na powieleniu w ustawach samorządowych regulacji Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi dotyczących trybu i terminu do wniesienia skargi do sądu administracyjnego, nie wydaje się uzasadnione. Zdaniem Ministra problem rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych – w kwestii możliwości przywrócenia terminu do wniesienia skargi do sądu administracyjnego – może być rozwiązany poprzez podjęcie uchwały przez Naczelny Sąd Administracyjny, na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich.

Sprawa ta jest nadal przedmiotem analiz w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich.

### 3. Zabezpieczenie 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

Do Rzecznika docierały sygnały wskazujące na brak należytego zabezpieczenia praw kandydatów na członków krajowego zakładu ubezpieczeń i krajowego zakładu reasekuracji, którzy poddawani byli weryfikacji przez Komisję Nadzoru Finansowego.

Zgodnie z art. 51 ust. 1 ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej<sup>189</sup> powołanie dwóch członków zarządu krajowego zakładu ubezpieczeń lub krajowego zakładu reasekuracji, w tym prezesa zarządu i członka zarządu odpowiedzialnego za zarządzanie ryzykiem następuje za zgodą organu nadzoru. Decyzja w tej sprawie wydawana jest na wniosek krajowego zakładu ubezpieczeń lub krajowego zakładu reasekuracji. Organ nadzoru może jednak odrzucić prośbę, jeśli kandydat nie spełnia wymagań określonych w ustawie. Jednym z wymogów stawianych członkom zarządu jest dawanie rękojmi prowadzenia spraw zakładu w sposób należyty. Stosownie do ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym<sup>190</sup> Komisja Nadzoru Finansowego podlega przepisom Kodeksu postępowania administracyjnego. Oznacza to, że decyzja w sprawie powołania na ww. stanowiska przyjmuje postać decyzji administracyjnej, a jej

---

<sup>188</sup> Pismo z 7 kwietnia 2016 r.

<sup>189</sup> Ustawa z 11 września 2015 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 1844, z późn. zm.).

<sup>190</sup> Ustawa z 21 lipca 2006 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 174, z późn. zm.).



kontrola przysługuje sądom administracyjnym. Skarżący, których kandydatura została odrzucona z uwagi na niespełnienie przez nich przesłanki rękojmi, wskazywali jednak na brak odpowiednich kompetencji sądu administracyjnego do oceny decyzji wydanej przez KNF. Ma to poważne konsekwencje, gdyż negatywna opinia Komisji Nadzoru Finansowego powoduje destabilizację kariery zawodowej kandydatów, utratę zaufania bądź wykluczenie ze środowiska zawodowego. W związku z tym istotne jest, by rozstrzygnięcia KNF były poddane nadzorowi eliminującemu wszelką arbitralność. Sąd administracyjny opiera kontrolę na materiale dowodowym zgromadzonym w postępowaniu przed organem administracji wydającym zaskarżoną decyzję. W wyniku tak prowadzonej procedury nie jest w stanie właściwie przeprowadzić weryfikacji ustaleń uznanych przez KNF za przejaw braku rękojmi. Rozpatrzenie sprawy często wymaga też od sędziego wiedzy specjalistycznej, a w toku postępowania przed sądem administracyjnym nie ma możliwości powołania dowodu z opinii biegłego. Zdaniem Rzecznika sądowa kontrola decyzji KNF nie realizuje standardów ukształtowanych w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na tle art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Rzecznik zwrócił się<sup>191</sup> do Ministra Finansów o zajęcie stanowiska wobec przedstawionego problemu.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>192</sup>, że 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. Ocena, czy dostępna stronie kontrola sądowa 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.

---

<sup>191</sup> V.510.86.2016 z 9 września 2016 r.

<sup>192</sup> Pismo z 13 października 2016 r.

#### 4. Brak kontroli sądowo-administracyjnej w zakresie bezczynności organów w postępowaniu skargowym

Do Rzecznika wpływało wiele wniosków, w których podnoszony był problem nierozpoznania w ustawowym terminie skarg obywateli złożonych do organów stanowiących gmin czy miast. Wnioskodawcy skarżyli się nie tylko na przewlekłość postępowania skargowego, czy bezczynność organów właściwych do załatwienia skargi, ale wskazywali 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 załatwiania skarg jest wprowadzenie możliwości zainicjowania przez skarżącego kontroli sądowo-administracyjnej procesowych aspektów postępowania skargowego. 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<sup>193</sup> do Przewodniczącego Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Senatu RP z prośbą o rozważenie zasadności przygotowania stosownej zmiany art. 3 § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

---

<sup>193</sup> V.510.68.2016 z 22 listopada 2016 r.

## L. Ofiary przestępstw

### 1. Ochrona praw osób doświadczających przemocy w rodzinie

Osoba doświadczająca przemocy w rodzinie może wystąpić do sądu o zobowiązanie sprawcy do opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania, na podstawie przepisów ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie<sup>194</sup>. Ze spraw badanych w Biurze RPO wynika jednak, że szybkie zakończenie postępowania sądowego w tych sprawach jest w praktyce trudne do osiągnięcia. Przepisy ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie umożliwiają sądom w postępowaniu cywilnym zobowiązanie osoby stosującej przemoc w rodzinie do opuszczenia mieszkania, niezależnie od tego, czy sprawcy można zarzucić popełnienie przestępstwa. W skargach kierowanych do Rzecznika osoby doświadczające przemocy wskazują jednak, że mimo podjętych działań nie są w stanie w krótkim czasie doprowadzić do usunięcia sprawcy z mieszkania i odseparowania od ofiar przemocy. Zdaniem Rzecznika konieczne jest przestrzeganie ustawowego terminu na wyznaczenie rozprawy. Zasadne wydaje się także ograniczenie przez sąd przeprowadzania kolejnych rozpraw, które opóźniają czas wydania orzeczenia. Rzecznik zwrócił się<sup>195</sup> do Ministra Sprawiedliwości z pytaniem, czy resort zamierza podjąć działania, które usprawnią przebieg tych postępowań i zapewnią skuteczniejszą ochronę praw osób doświadczających przemocy w rodzinie.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>196</sup>, że w przedmiocie długości toczących się postępowań oraz przekroczenia przez sądy miesięcznego terminu przewidzianego do odbycia pierwszej rozprawy konstrukcja przepisu ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie jest właściwa i realizuje potrzebę szybkiego rozpoznawania spraw. Podobne rozwiązania dotyczące terminów rozpoznawania spraw zostały wprowadzone także w innych postępowaniach i mają one charakter instrukcyjny dla sądów. Minister zgodził się z uwagami Rzecznika dotyczącymi wielu niezależnych od sądów przyczyn powodujących przedłużanie procedowania w tej kategorii spraw i wskazał, że działaniem zmierzającym do poprawy opisanego stanu jest zmobilizowanie prezesów sądów do przestrzegania zapisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie właściwego organizowania i wyznaczania terminów posiedzeń i rozpraw w celu zagwarantowania sprawnego przebiegu postępowania.

Sprawa ta nadal jest przedmiotem analiz w Biurze Rzecznika i będą w niej podejmowane dalsze działania.

<sup>194</sup> Ustawa z 29 lipca 2005 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 1390).

<sup>195</sup> IV.7214.62.2014 z 29 kwietnia 2016 r.

<sup>196</sup> Pismo z 5 lipca 2016 r.

## 2. Problemy mieszkaniowe 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<sup>197</sup> 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<sup>198</sup>, 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.

Ze 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 znęcania 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 okres pobytu – do trzech miesięcy z możliwością przedłużenia w uzasadnionych przypadkach.

---

<sup>197</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 961.

<sup>198</sup> Ustawa z 29 lipca 2005 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 1390).

Problemem pozostaje, na co Rzecznik 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<sup>199</sup> do Ministra Infrastruktury i Budownictwa oraz do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o podjęcie prac legislacyjnych mających na celu poprawę sytuacji mieszkaniowej ofiar przemocy domowej, w tym szczególnych preferencji w korzystaniu z gminnej pomocy mieszkaniowej.

Minister Infrastruktury i Budownictwa nie zgodził się<sup>200</sup> 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", np. samotnych rodziców z małoletnimi dziećmi, osób bezdomnych, obłożnie chorych, emerytów czy rencistów, dzieci wychodzących z domów dziecka. Przypomniał, że 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. Minister zapewnił także, że w efekcie realizacji Narodowego Programu Mieszkaniowego, 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.

Natomiast Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej powiadomił<sup>201</sup>, że przekazane uwagi zostaną rozpatrzone podczas prowadzonych prac nad zmianami do ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

---

<sup>199</sup> IV.7211.149.2016 z 8 listopada 2016 r.

<sup>200</sup> Pismo z 2 grudnia 2016 r.

<sup>201</sup> Pismo z 1 grudnia 2016 r.

### 3. Ochrona praw osób szczególnie narażonych na przemoc motywowaną uprzedzeniami

Do Rzecznika wpłynęło wiele sygnałów o dużej skali przemocy motywowanej uprzedzeniami. Rzecznik zaapelował o zwiększenie ochrony prawnej grup osób szczególnie narażonych na dyskryminację. Do kategorii przestępstw z nienawiści określonych w Kodeksie karnym należą obecnie przestępstwa popełniane ze względu na narodowość, rasę, pochodzenie etniczne, wyznanie czy bezwyznaniowość. Rzecznik postulował zmianę obowiązujących regulacji poprzez rozszerzenie obowiązku ujawniania motywów sprawcy i surowszego karania również za przestępstwa popełniane ze względu na niepełnosprawność, wiek, orientację seksualną i tożsamość płciową. Przemoc wobec osób z niepełnosprawnościami, osób starszych, a także osób nieheteroseksualnych i transpłciowych ma szczególny charakter. Jej motywem są uprzedzenia sprawcy. Z tego powodu sprawy te wymagają zwiększonych wysiłków na rzecz ich wykrywania, ścigania i karania. Stanowcza reakcja państwa na przejawy tego rodzaju przemocy pozwoli na realizację międzynarodowych standardów ochrony praw i wolności ofiar przestępstw z nienawiści. Rzecznik zwrócił się<sup>202</sup> do Ministra Sprawiedliwości o przekazanie informacji na temat aktualnych działań podejmowanych przez resort sprawiedliwości w celu wzmocnienia ochrony prawno-karnej ofiar przestępstw dyskryminacyjnych.

Minister poinformował<sup>203</sup>, że nie są podejmowane prace nad zmianą przepisów prawa karnego. W ocenie Ministerstwa jednym z podstawowych problemów jest niezgłaszanie przez pokrzywdzonych popełnionych wobec nich przestępstw. Zjawisko to ma wiele przyczyn. Co istotne, przyczyną tego stanu rzeczy nie jest brak odpowiednich regulacji prawnych, czy też brak penalizacji określonych czynów. Działania sprawców (przemoc fizyczna i seksualna, pozbawianie wolności, groźby) wyczerpują bowiem znamiona czynów zabronionych znanych polskiemu ustawodawstwu. Tym samym poprawa sytuacji osób i grup zagrożonych dyskryminacją, czy też motywowanymi nią przestępstwami, może być osiągnięta w pierwszej kolejności przez działania pozalegislacyjne, przede wszystkim poprzez budowę zaufania do profesjonalizmu organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości.

W sprawie konieczności wprowadzenia odpowiednich zmian w Kodeksie karnym w celu karania przestępstw z nienawiści jako aktów dyskryminacji i przemocy ze względu na orientację seksualną, tożsamość płciową,

<sup>202</sup> XI.816.10.2015 z 11 lutego 2016 r.

<sup>203</sup> Pismo z 27 kwietnia 2016 r.

niepełnosprawność i wiek Rzecznik zwrócił się<sup>204</sup> także do Pełnomocnika Rządu do spraw Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania.

W odpowiedzi Pełnomocnik poinformował<sup>205</sup>, że nie podejmie działań, których skutkiem byłoby opracowanie nowelizacji przepisów Kodeksu karnego, ponieważ w tym zakresie właściwym adresatem jest Minister Sprawiedliwości, który w odpowiedzi udzielonej Rzecznikowi wyraźnie przedstawił politykę rządu w tej materii.

#### 4. Upowszechnianie wśród lekarzy wiedzy o wykrywaniu i dokumentowaniu przypadków tortur

W nawiązaniu do wcześniejszego wystąpienia<sup>206</sup> Rzecznik ponowił<sup>207</sup> prośbę o uwzględnienie w programach studiów medycznych treści zawartych w Protokole Stambulskim. Dokument ten, skierowany przede wszystkim do lekarzy i prawników, jest niezwykle przydatny w skutecznym wykrywaniu i dokumentowaniu dla potrzeb wymiaru sprawiedliwości przypadków tortur i innego złego traktowania. Protokół Stambulski dotyczy bowiem specyficznej wiedzy i umiejętności wymaganych przy wykrywaniu przemocy, której sprawcami są reprezentanci organów władzy. Na państwie spoczywa obowiązek podejmowania skutecznych działań w celu ustalenia osób odpowiedzialnych za zaistnienie tortur i innego złego traktowania, ukarania sprawców i zadośćuczynienia ofiarom przemocy. Jedną z metod, która może przyczynić się do pełniejszego respektowania praw ofiar przemocy jest upowszechnienie wiedzy zawartej w Protokole Stambulskim.

W odpowiedzi Minister Zdrowia poinformował<sup>208</sup>, że możliwość uwzględnienia zmian w przepisach dotyczących standardów kształcenia na studiach medycznych będzie brana pod uwagę przy nowelizacji obowiązujących przepisów prawnych.

#### 5. Ochrona praw osób pokrzywdzonych przestępstwami o charakterze seksualnym

Na tle spraw badanych przez Rzecznika ujawnił się problem związany z realizacją w praktyce art. 185c k.p.k., na mocy którego prawodawca w sposób

---

<sup>204</sup> Pismo z 3 czerwca 2016 r.

<sup>205</sup> Pismo z 9 sierpnia 2016 r.

<sup>206</sup> Informacja RPO za 2015 r., str. 57.

<sup>207</sup> IX.402.1.2015 z 20 stycznia 2016 r.

<sup>208</sup> Pismo z 2 marca 2016 r.



szczególne uregulował tryb przesłuchania świadka pokrzywdzonego przestępstwami o charakterze seksualnym. Przesłuchanie takie ma dostarczyć organowi procesowemu wszystkich informacji dotyczących okoliczności czynu i sprawcy. Powinno być przeprowadzone niezwłocznie po złożeniu zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa i w taki sposób, by ograniczyć do minimum wtórną wiktymizację. W praktyce od momentu zawiadomienia prokuratury do czasu przeprowadzenia przesłuchania przez sąd może upłynąć nawet ponad 3 miesiące. Rzecznik zwrócił się<sup>209</sup> do Prokuratora Generalnego o podjęcie odpowiednich działań, w szczególności usprawnienie przepływu informacji między prokuraturą a sądami, aby zapewnić skuteczną ochronę praw osób pokrzywdzonych i skrócić okres oczekiwania na przesłuchanie.

Prokurator podzielił<sup>210</sup> zaniepokojenie Rzecznika nieprawidłowościami związanymi z wyznaczaniem odległych terminów posiedzeń sądowych mających na celu przesłuchanie pokrzywdzonych. Problematyka związana z właściwym stosowaniem trybów przesłuchania pokrzywdzonych i świadków została zaakcentowana m.in. w „Wytycznych Prokuratora Generalnego dotyczących zasad postępowania w sprawach o przestępstwo zgwałcenia”. Wskazano w nich na konieczność kierowania do prezesów sądów pism z żądaniem przyspieszenia rozpoznania wniosków albo wyznaczania wcześniejszych terminów posiedzeń, w sytuacjach braku niezwłocznego wyznaczania posiedzeń sądu lub wyznaczania odległych terminów posiedzeń.

Biuro Rzecznika przeanalizowało informacje z prokuratur regionalnych dotyczące terminów przesłuchań świadków w sprawach przestępstw o charakterze seksualnym. Okazało się, że w części z nich pomiędzy datą złożenia zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa, a przesłuchaniem pokrzywdzonego przez sąd na posiedzeniu, w którym mają prawo wziąć udział prokurator, obrońca oraz pełnomocnik pokrzywdzonego, mija zbyt długi okres – w niektórych przypadkach są to nawet trzy miesiące. Regulacja wynikająca z art. 185c k.p.k. jest wyrazem troski o pokrzywdzonego i ma ograniczyć do minimum wtórną wiktymizację. Może to być zrealizowane jedynie wówczas, gdy przesłuchanie przez sąd pokrzywdzonego w charakterze świadka nastąpi niezwłocznie po złożeniu przez niego zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa. Wynika to również z aktów prawa międzynarodowego, w których m.in. podkreśla się: konieczność unikania wtórnej wiktymizacji (Konwencja Rady Europy), obowiązek przesłuchania ofiar bez nieuzasadnionej zwłoki (Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady).

---

<sup>209</sup> BPK.518.5.2015 z 17 lutego 2016 r.

<sup>210</sup> Pismo z 2 marca 2016 r.

Rzecznik zwrócił się<sup>211</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o zbadanie przedstawionego problemu i podjęcie działań, które zapewnią skuteczną ochronę wolności i praw ofiar przestępstw na tle seksualnym.

Minister zgodził się<sup>212</sup> 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.

## 6. Dostosowanie polskiego ustawodawstwa w zakresie izolacji sprawcy od ofiary przemocy

Konieczne jest zwiększenie ochrony osób doświadczających przemocy domowej poprzez dostosowanie polskiego ustawodawstwa w zakresie izolacji sprawcy przemocy od ofiary do wymogów ratyfikowanej przez Polskę Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej.

Obowiązujące ustawodawstwo przewiduje szereg środków umożliwiających izolację sprawcy przemocy domowej od ofiary. W ocenie Rzecznika zachodzi jednak potrzeba przyjęcia środka możliwego do zastosowania niezwłocznie, w sytuacji bezpośredniego zagrożenia, niezależnie od toczącego się postępowania karnego. 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 powinno być bowiem stosowane 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<sup>213</sup> do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o poinformowanie o stanie prac nad zapowiadzaną<sup>214</sup> nowelizacją ustawy o Policji.

---

<sup>211</sup> BPK.518.5.2015 z 8 września 2016 r.

<sup>212</sup> Pismo z 10 października 2016 r.

<sup>213</sup> XI.518.47.2015 r. z 31 października 2016 r.

<sup>214</sup> Pismo z 5 stycznia 2016 r.

Minister wyjaśnił<sup>215</sup>, 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. Możliwość podjęcia działań mających na celu pomoc osobie dotkniętej przemocą przewidziano także w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, jednak 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 wprowadzone do nowego Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014-2020.

## 7. Odmowa przyznania dotacji dla Centrum Praw Kobiet, Lubuskiego Centrum Praw Kobiet BABA oraz Fundacji Dzieci Niczyje

Pomoc ofiarom przemocy domowej, w tym zwłaszcza kobietom, doświadczającym wszelkiego rodzaju przemocy – jak wskazują policyjne i sądowe statystyki – w nieproporcjonalnie większym stopniu niż mężczyźni, oferowana obecnie przez państwo, jest niewystarczająca. Z badań wynika, że diagnoza problemu przemocy ze względu na płeć w lokalnych programach przeciwdziałania przemocy jest w większości przypadków przygotowana na bardzo ogólnym poziomie. Dokumenty te są często podobne do siebie, niezbyt obszerne, traktujące problemy w pobieżny sposób i niewskazujące konkretnych, satysfakcjonujących rozwiązań. Ponadto władze lokalne nie dostrzegają specyficznych potrzeb tej grupy doświadczającej przemocy w udzielanym wsparciu i pomocy. Wskazuje się również, że w bardzo niskim stopniu organizacje kobiece lub równościowe uczestniczą w procesach konsultacji i realizacji programów antyprzemocowych.

---

<sup>215</sup> Pismo z 5 grudnia 2016 r.

Istotną rolę w udzielaniu specjalistycznego, profesjonalnego wsparcia ofiarom przemocy, zwłaszcza w przypadku kobiet starszych oraz kobiet z niepełnosprawnościami odgrywają organizacje pozarządowe.

Dlatego też niepokój Rzecznika wzbudziła wiadomość o odmowie wsparcia finansowego z Funduszu pomocy pokrzywdzonym oraz pomocy postpenitencjarnej dla organizacji zajmujących się pomocą dla kobiet – ofiar przemocy. Jak wynika z uzasadnienia odmowy udzielenia dotacji celowej na realizację zadań przez Centrum Praw Kobiet oraz Lubuskie Centrum Praw Kobiet BABA, obie organizacje nie uzyskały dotacji z powodu skierowania oferty pomocy wyłącznie do kobiet pokrzywdzonych przestępstwem, zaś Dysponent Funduszu szczególną wagę przyłożył do zapewnienia możliwie kompleksowej realizacji pomocy wszystkim pokrzywdzonym przestępstwem.

Rzecznik w wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości podkreślił<sup>216</sup>, że w Ogłoszeniu 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 kompleksowa pomoc pokrzywdzonym zdefiniowana jest jako realizacja 8 z 15 zadań wymienionych w § 26 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej<sup>217</sup>. Zarówno Centrum Praw Kobiet, jak i BABA, oferując szerokie wsparcie kobietom – ofiarom przemocy, realizuje większość ze wskazanych w rozporządzeniu zadań. W rozporządzeniu brak jest natomiast przepisu wskazującego na wyłączenie z możliwości uzyskania dotacji celowej z Funduszu organizacji, które specjalizują się w pomocy dla konkretnej grupy pokrzywdzonych (kobiet bądź dzieci), jak w przypadku Fundacji Dzieci Niczyje, która również nie otrzymała dotacji. Dodatkowo dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiająca normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępująca decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW<sup>218</sup>, do której odnosił się konkurs na powierzenie realizacji zadań ze środków Funduszu, odwołuje się m.in. do rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie eliminacji przemocy wobec kobiet<sup>219</sup> oraz rezolucji w sprawie priorytetów

---

<sup>216</sup> XI.815.29.2016 z 11 czerwca 2016 r.

<sup>217</sup> Rozporządzenie z 29 września 2015 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 1544).

<sup>218</sup> Dyrektywa nr 2012/29/UE z 25 października 2012 r. (Dz.U. UE.L. z 14.11.2012 r. 315.57; dalej: dyrektywa).

<sup>219</sup> Rezolucja z 26 listopada 2009 r. (Dz.U. C 285 E z 21.10.2010).

oraz zarysu ram nowej polityki UE w dziedzinie walki z przemocą wobec kobiet<sup>220</sup>. Obie rezolucje wzywają państwa członkowskie do udoskonalania przepisów prawa krajowego i strategii politycznych w zakresie zwalczania wszelkich form przemocy wobec kobiet. Motyw 17 dyrektywy podkreśla, że kobiety będące ofiarami przemocy na tle płciowym i ich dzieci często wymagają szczególnego wsparcia i szczególnej ochrony ze względu na występujące w przypadku takiej przemocy wysokie ryzyko wtórnej czy ponownej wiktyimizacji, zastraszania i odwetu. Ponadto art. 9 ust. 3 lit. b dyrektywy zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia ukierunkowanego i zintegrowanego wsparcia dla ofiar o szczególnych potrzebach, takich jak ofiary przemocy seksualnej, ofiary przemocy na tle płciowym i ofiary przemocy w bliskich związkach.

Rzecznik przypomniał też, że w poprzednich latach przy podobnych kryteriach oceny ofert przesłanych w ramach konkursu na powierzenie realizacji zadań ze środków Funduszu wszystkim trzem wyspecjalizowanym organizacjom dotacje były przyznawane.

Rzecznik poprosił Ministra Sprawiedliwości o wyjaśnienie, jak zorganizowany jest aktualnie system wsparcia dla ofiar przemocy o szczególnych potrzebach, w tym kobiet doświadczających przemocy domowej oraz o udzielenie informacji, na jakiej podstawie realizowane przez Centrum Praw Kobiet, Lubuskie Centrum Praw Kobiet BABA czy Fundację Dzieci Niczyje zadania zostały ocenione jako niekompleksowe.

Minister poinformował<sup>221</sup> o działaniach Ministerstwa mających na celu przeciwdziałanie przemocy ze względu na płeć oraz odniósł się do wyników IX otwartego konkursu ofert, które zgłaszały organizacje pozarządowe działające w tym sektorze. Ministerstwo finansuje pomoc dla osób dotkniętych przemocą ze środków Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej, których jest dysponentem. Opracowało informatory przeznaczone dla sędziów, prokuratorów i kuratorów sądowych dotyczące przeciwdziałania przemocy w rodzinie, a także dla ofiar i sprawców przemocy. Przy wsparciu Norweskiego Mechanizmu Finansowego Ministerstwo przeprowadziło szkolenia dla osób pracujących z pokrzywdzonymi. Minister wytłumaczył też, dlaczego Centrum Praw Kobiet, Lubuskie Centrum Praw Kobiet BABA i Fundacja Dzieci Niczyje nie dostały dotacji w ramach IX konkursu ofert. Mimo że „Fundacja Centrum Praw Kobiet to organizacja, której misją jest działanie na rzecz równego statusu kobiet i mężczyzn w życiu publicznym oraz w rodzinie”, to jej rzeczywiste dotychczasowe

<sup>220</sup> Rezolucja z 5 kwietnia 2011 r. (Dz.U. C 296 E z 2.10.2012).

<sup>221</sup> Pismo z 29 lipca 2016 r.

działania ukierunkowane są jedynie na pomoc kobietom. Nie może tu więc być mowy o kompleksowej, pozbawionej dyskryminacji pomocy, gdyż mężczyzna, nawet pokrzywdzony przemocą, pomocy w Centrum Praw Kobiet nie otrzyma. Tymczasem założeniem konkursu była efektywna realizacja zapisów wcześniej wymienionej dyrektywy i zapewnienie pomocy każdej osobie pokrzywdzonej, bez jakiegokolwiek, wymienionej w Dyrektywie, dyskryminacji. W przypadku Lubuskiego Stowarzyszenia na Rzecz Kobiet BABA oraz Fundacji Dzieci Niczyje, Dysponent wybrał oferty gwarantujące kompleksową pomoc dla wszystkich potrzebujących – bez względu na płeć – o większym zasięgu geograficznym. Minister odniósł się też do wyników ewaluacji poprzednio realizowanych projektów przez wspomniane stowarzyszenia i zwrócił uwagę, że w dwóch przypadkach zanotowano nieprawidłowości w rozliczeniach, a nawet zarzut podwójnego finansowania, co również miało wpływ na odrzucenie wniosku.

W kolejnym wystąpieniu Rzecznik odniósł się do argumentu Ministra, w którym uzasadnia on brak przyznania dotacji dla organizacji Centrum Praw Kobiet Lubuskiego Centrum Praw Kobiet BABA i Fundacji Dajemy Dzieciom Siłę w związku z zakazem dyskryminacji ofiar przestępstw, który zawiera motyw 9 dyrektywy. Rzecznik ponownie wskazał na motyw 17 i art. 9 ust. 3 lit. b przywołanej dyrektywy, w których zwraca się uwagę na fakt, że pewne grupy są szczególnie narażone na przemoc, a od państw członkowskich wymaga się zapewnienia im ukierunkowanego i zintegrowanego wsparcia. Dyrektywa zalicza do tych grup w szczególności kobiety będące ofiarami przemocy ze względu na płeć oraz ich dzieci. Motyw 18 wskazuje zaś, że ofiarami przemocy w bliskich związkach są w przeważającej mierze kobiety. Pomoc i wsparcie adresowane do kobiet – „ofiary przemocy w bliskich związkach” powinno być zatem odpowiednio ukierunkowane z uwzględnieniem ich potrzeb. Skierowanie do tej grupy pomocy o charakterze generalnym może nie odpowiadać potrzebom tych ofiar i prowadzić wręcz do ich dalszego pokrzywdzenia. 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 zobowiązuje strony do uwzględniania perspektywy płci w toku jej wdrażania.

W swoim wystąpieniu Rzecznik zapytał również o zmiany dotycząc udzielania pomocy w miejscu przebywania pokrzywdzonego przestępstwem.



Chodzi o ograniczenie wsparcia dla mobilnych punktów pomocy. Rzecznik ponownie zwrócił się<sup>222</sup> do Ministra Sprawiedliwości o przedstawienie stanowiska.

## 8. Uruchomienie telefonu zaufania dla osób dotkniętych przemocą domową

Rzecznik 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 Rzecznika, 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 wideotłumacza polskiego języka migowego i systemu językowo-migowego. W związku z tym Rzecznik zwrócił się<sup>223</sup> do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej 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.

Minister poinformował<sup>224</sup>, 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

---

<sup>222</sup> XI.815.29.2016 z 9 grudnia 2016 r.

<sup>223</sup> XI.816.1.2015 z 8 listopada 2016 r.

<sup>224</sup> Pismo z 13 grudnia 2016 r.



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. Kontynuowane będą także konsultacje z wykorzystaniem komunikatora Skype. W poradni Skype dyżury pełni osoba, która jest certyfikowanym specjalistą w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie i biegle posługuje się językiem migowym.

## **M. Bezpłatne poradnictwo prawne**

### **1. Punkty nieodpłatnej pomocy prawnej**

Uruchomienie punktów nieodpłatnej pomocy prawnej, tak istotnych dla obywateli, było od wielu lat przedmiotem zainteresowania kolejnych Rzeczników Praw Obywatelskich, którzy przedstawiali Ministrom Sprawiedliwości swoje uwagi do projektów rozwiązań prawnych. Dlatego Rzecznik z dużym uznaniem przyjął regulacje zawarte w ustawie o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej<sup>225</sup>, a także w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości w sprawie sposobu udzielania i dokumentowania nieodpłatnej pomocy prawnej<sup>226</sup>.

Zaniepokojenie budzą jednak informacje, z których wynika, że kilkadziesiąt punktów bezpłatnej pomocy prawnej nie podjęło działalności z początkiem tego roku. W skali całego kraju odsetek ten nie jest duży i wynosi ok. 5%. Jednak to właśnie powszechna dostępność do bezpłatnej pomocy prawnej uzasadniała uchwalenie stosownych przepisów. Rzecznik zwrócił się<sup>227</sup> do Ministra Sprawiedliwości o przedstawienie informacji na temat finansowania punktów nieodpłatnej pomocy prawnej.

Minister poinformował<sup>228</sup>, że od 1 lutego 2016 r. funkcjonują wszystkie punkty nieodpłatnej pomocy prawnej. Opóźnienia w uruchomieniu części punktów

<sup>225</sup> Ustawa z 5 sierpnia 2015 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 1255).

<sup>226</sup> Rozporządzenie z 15 grudnia 2015 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 2186).

<sup>227</sup> IV.510.9.2014 z 25 stycznia 2016 r.

<sup>228</sup> Pismo z 15 lutego 2016 r.

spowodowane były m.in. tym, że część powiatów nie zawarła umów z wykonawcami (adwokatami, radcami prawnymi, organizacjami pozarządowymi), powołując się na brak środków finansowych w postaci dotacji na realizację zadania zleconego. W ocenie Ministerstwa brak jednak było racjonalnych przeszkód zarówno prawnych, jak i finansowych, aby powiaty w ustawowo określonym terminie zawarły stosowne umowy. Z danych otrzymanych przez resort sprawiedliwości wynika, że wszyscy wojewodowie w styczniu 2016 r. wystąpili do Ministra Finansów z wnioskami o przekazanie im środków finansowych tytułem dotacji celowych udzielanych powiatom, a także przekazali powiatom informacje o kwotach przeznaczonych na finansowanie zleconego im zadania.

## **N. Odszkodowania dla osób represjonowanych**

### **1. Odszkodowania dla osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległości Polski**

Rzecznik zwrócił uwagę na problem dotyczący przesłanki domicylu (miejsca zamieszkania) określony w ustawie o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego<sup>229</sup>. W ocenie Rzecznika nieuzasadnione wydaje się pominięcie wśród uprawnionych do odszkodowania osób represjonowanych, które zmarły w wyniku represji radzieckich organów państwowych na terenach utraconych przez Polskę po 1946 r. Stosowanie przesłanki domicylu wobec polskich obywateli walczących o niepodległość kraju, którzy w związku z przesunięciem granic kontynuowali tę działalność i zginęli poza terytorium Polski, nie spełnia standardów konstytucyjnych wynikających przede wszystkim z zasady równości podmiotów wobec prawa. Przyjęte rozwiązanie powoduje, że osoby najbliższe nie mogą dochodzić roszczeń odszkodowawczych. Rzecznik zwrócił się<sup>230</sup> do Ministra Sprawiedliwości o przekazanie informacji, czy podjęto działania w celu odpowiedniej zmiany przepisów ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego.

Rzecznik, wobec braku odpowiedzi w 2016 r. ponowił<sup>231</sup> wystąpienie w powyższej materii.

---

<sup>229</sup> Ustawa z 23 lutego 1991 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 1583).

<sup>230</sup> II.513.17.2014 z 14 stycznia 2016 r.

<sup>231</sup> Pismo z 12 stycznia 2017 r.

## 2. Osoby represjonowane w okresie stanu wojennego

Wciąż wpływają skargi dotyczące ograniczenia zakresu podmiotowego ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego<sup>232</sup>. Rzecznik występował<sup>233</sup> już w tej sprawie o podjęcie działań w celu rozszerzenia katalogu osób uprawnionych na podstawie powyższej ustawy. Postulaty te nie zostały uwzględnione. W ocenie Rzecznika odpowiednie zadośćuczynienie osobom represjonowanym w czasach PRL w okresie stanu wojennego możliwe jest tylko poprzez nowelizację ustawy, tak aby osoby represjonowane miały prawo do odszkodowania nie tylko z tytułu wykonania orzeczenia lub decyzji o internowaniu, ale również z samego faktu ich wydania. Przyjęte zróżnicowanie uprawnień osób represjonowanych nie ma bowiem żadnego uzasadnienia. Osoby represjonowane przez sam fakt wydania wobec nich orzeczenia lub decyzji o internowaniu musiały ukrywać się, traciły pracę, a więc źródło utrzymania siebie i swych rodzin. Konsekwencje represji odczuwają do dziś, znajdując się w trudnej sytuacji materialnej. Rzecznik ponownie zwrócił się<sup>234</sup> do Marszałka Senatu o rozważenie podjęcia stosownych prac legislacyjnych w obecnej kadencji Senatu.

Senacka Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji podjęła decyzję o rozpoczęciu prac nad projektem nowelizacji ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, w zakresie zgłoszonym przez Rzecznika.

Rozwiązania zawarte w projekcie<sup>235</sup> ustawy o zmianie ustawy z 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego uwzględniają większość postulatów zgłaszanych przez Rzecznika. Przede wszystkim poszerzono katalog osób uprawnionych do odszkodowania za poniesioną szkodę i zadośćuczynienia za doznaną krzywdę o represjonowanych, wobec których wydano orzeczenia sądowe albo decyzje o internowaniu w stanie wojennym, bez względu na okoliczność, czy zostały one wykonane.

---

<sup>232</sup> Ustawa z 23 lutego 1991 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 1583).

<sup>233</sup> Informacja za 2015 r., str. 61.

<sup>234</sup> II.513.13.2014 z 1 lutego 2016 r.

<sup>235</sup> Druk senacki nr 109.

## O. Przedawnienie karalności

### 1. Przedawnienie zbrodni komunistycznych

Rzecznik skierował<sup>236</sup> wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie przedawnienia umyślnych przestępstw przeciwko życiu, zdrowiu, wolności lub wymiarowi sprawiedliwości, popełnionych przez funkcjonariuszy publicznych w okresie od 1 stycznia 1944 roku do 31 grudnia 1989 roku.

Kwestionowany we wniosku przepis art. 108 § 2 k.k. z 1969 r. w brzmieniu nadanym ustawą z 12 lipca 1995 r. wyłącza możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności karnej sprawców niektórych zbrodni komunistycznych, co narusza prawo do sądu osób pokrzywdzonych. Składając wniosek Rzecznik kierował się przede wszystkim potrzebą zapewnienia poczucia sprawiedliwości osobom pokrzywdzonym, które po 1989 r. nie miały możliwości dochodzenia swoich praw w postępowaniu karnym i cywilnym. Ustawodawca, uchwalając ustawę o zmianie Kodeksu karnego, Kodeksu karnego wykonawczego oraz o podwyższeniu dolnych i górnych granic grzywien i nawiązek w prawie karnym<sup>237</sup>, uniemożliwił ściganie części przestępstw popełnionych przez funkcjonariuszy publicznych, tj. tych zagrożonych karą pozbawienia wolności poniżej 3 lat. Natomiast występki zagrożone karą pozbawienia wolności powyżej 3 lat, których górna granica wynosiła 5 lat pozbawienia wolności, takie jak np. znęcanie się, były już przedawnione w momencie uchwalania ustawy. Oznaczało to niepisaną abolicję dotyczącą tych zbrodni komunistycznych. Nie mogły być one ścigane po 1989 r.

Sprawa dotychczas nie została rozpoznana przez Trybunał Konstytucyjny.

---

<sup>236</sup> II.519.2824.2014 z 20 kwietnia 2016 r., sygn. akt K 22/16.

<sup>237</sup> Ustawa z 12 lipca 1995 r. (Dz.U. Nr 95, poz. 475).

## 4. Wolność osobista

### 1. Maksymalny okres tymczasowego aresztowania

Rzecznik skierował<sup>238</sup> wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją niektórych przepisów Kodeksu postępowania karnego regulujących zasady orzekania i przedłużania tymczasowego aresztowania.

Różnica między tymczasowym aresztowaniem, a karą pozbawienia wolności jest fundamentalna. Podstawą do stosowania tego środka jest wynikające z zebranego materiału dowodowego duże prawdopodobieństwo, że oskarżony (podejrzany) popełnił przestępstwo. Natomiast kara pozbawienia wolności jest wymierzana i wykonywana na podstawie prawomocnego wyroku sądu, a więc w sytuacji, gdy przestępny charakter czynu został sprawcy przypisany.

Rzecznik zakwestionował we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego przepis pozwalający na zastosowanie tymczasowego aresztowania tylko z powodu surowości kary grożącej podejrzanemu, także wówczas, gdy nie ma ryzyka, że podejrzany będzie utrudniał postępowanie. Wątpliwości budzi także możliwość przedłużania tymczasowego aresztowania bez określenia górnej granicy lub wskazania szczegółowych przesłanek uzasadniających jego przedłużenie. Przedłużanie tymczasowego aresztowania tylko dlatego, że sąd pierwszej instancji orzekł o winie, bez spełnienia jakichkolwiek dodatkowych przesłanek, prowadzić musi do naruszenia zasady domniemania niewinności. Polski proces karny nie pozwala na obalenie domniemania niewinności przez nieprawomocny wyrok sądu. Nie można wykluczyć przecież, że wyrok zostanie zmieniony przez sąd drugiej instancji na korzyść oskarżonego. W ocenie Rzecznika optymalnym rozwiązaniem byłoby określenie w Kodeksie postępowania karnego maksymalnego okresu tymczasowego aresztowania i jednocześnie wskazanie ściśle określonych przesłanek pozwalających w nadzwyczajnych przypadkach wykroczyć poza granice określone w przepisie.

Sprawa dotychczas nie została rozpoznana przez Trybunał Konstytucyjny.

### 2. Brak środka zaskarżenia w przypadku stosowania środków przymusu bezpośredniego

Rzecznik zaskarżył<sup>239</sup> do Trybunału Konstytucyjnego przepisy szeregu ustaw, które nie przewidują możliwości złożenia zażalenia na zastosowanie środków

---

<sup>238</sup> II.510.1292.2015 z 8 stycznia 2016 r., sygn. akt K 3/16.

<sup>239</sup> II.511.1869.2014 z 25 stycznia 2016 r., sygn. akt K 7/16.

przymusu bezpośredniego oraz broni palnej. Problem ten ujawnił się na tle spraw badanych w Biurze RPO.

Stosowanie środków przymusu bezpośredniego, jak również broni palnej stanowi istotną ingerencję władzy publicznej w konstytucyjnie zagwarantowane prawa i wolności, w szczególności wolność osobistą, jak również nietykalność osobistą. Dlatego też ustawodawca ma obowiązek uregulować omawianą problematykę w sposób jasny i precyzyjny. Zdaniem Rzecznika tak poważna ingerencja w prawa i wolności obywatelskie wymaga zagwarantowania skutecznych środków kontroli zasadności i legalności stosowanych wobec jednostki środków przymusu bezpośredniego i broni palnej. Z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wynika, że stosowanie w sposób nieproporcjonalny środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy publicznych może przybrać zakazaną formę niehumanitarnego lub poniżającego traktowania. Nie można znaleźć uzasadnienia dla obecnego stanu prawnego, który w sposób wybiórczy przewiduje możliwość złożenia zażalenia na zastosowanie środków przymusu bezpośredniego wyłącznie przez niektóre służby. Przykładowo, na zastosowany środek przymusu bezpośredniego przez funkcjonariusza straży miejskiej zażalenie przysługuje, w przypadku gdy taki środek stosuje funkcjonariusz Centralnego Biura Antykorupcyjnego, zażalenie nie przysługuje. Natomiast zgodnie z konstytucyjną zasadą dwuinstancyjności postępowania każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji.

Sprawa dotychczas nie została rozpoznana przez Trybunał Konstytucyjny.

### 3. Status osoby osadzonej po uchyleniu prawomocnego orzeczenia o umieszczeniu w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym

Ustawa o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób<sup>240</sup> nie reguluje specyficznej sytuacji, w jakiej znalazła się osoba przetrzymywana w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym, której sprawę badał Rzecznik. Ustawodawca decydując, że postępowanie wobec osób objętych zakresem stosowania tej ustawy będzie toczyło się na podstawie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, nie uregulował statusu osoby osadzonej po uchyleniu prawomocnego orzeczenia o umieszczeniu w Ośrodku. Podstawą umieszczenia w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym jest prawomocne postanowienie o uznaniu danej osoby za stwarzającą zagrożenie lub

---

<sup>240</sup> Ustawa z 22 listopada 2013 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 24, z późn. zm.).

postanowienie sądu wydane w przedmiocie zabezpieczenia, dotyczące umieszczenia w Ośrodku. Po uchyleniu przez Sąd Najwyższy prawomocnego orzeczenia o umieszczeniu w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dyssocjalnym w wyniku wniesionej skargi kasacyjnej, dalsze przebywanie tej osoby w ośrodku jest pozbawione podstaw prawnych. Tymczasem kierownictwo Ośrodka odmawia zwolnienia osoby osadzonej, wskazując na brak jakiegokolwiek orzeczenia sądowego, które nakazywałoby dokonanie takiej czynności. W obowiązującym stanie prawnym Sąd Najwyższy po uchyleniu prawomocnego orzeczenia nie ma wyraźnie określonych kompetencji do nakazania zwolnienia osoby osadzonej w ośrodku dla osób niebezpiecznych. Nie może również wydać rozstrzygnięcia o dalszym przebywaniu w ośrodku. Oznacza to, że od momentu uchylenia orzeczenia sądu odwoławczego przez Sąd Najwyższy osobie tej przysługuje roszczenie odszkodowawcze za pozbawienie wolności bez właściwej podstawy prawnej. Rzecznik zwrócił się<sup>241</sup> do Ministra Sprawiedliwości o przedstawienie stanowiska w tej sprawie.

Minister wyjaśnił<sup>242</sup>, że przepis art. 2 ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób słusznie wskazuje konieczność stosowania przepisów k.p.c. Bezspornym jest fakt, że wobec tych osób nie może być stosowana procedura karna, w sytuacji gdy osoby te odbyły orzeczoną przez sąd karę pozbawienia wolności. Jediną możliwością jest stosowanie procedury cywilnej. Analogiczny sposób procedowania przed sądem określa ustawa o ochronie zdrowia psychicznego. Minister powołał się również na przepisy k.p.c. o zabezpieczeniu roszczeń (art. 730 i nast.), które umożliwiają wydanie zarządzenia tymczasowego w każdej sprawie cywilnej. Celem zabezpieczenia jest udzielenie tymczasowej ochrony prawnej zanim uzyska się ochronę definitywną, czyli zanim zostanie osiągnięty cel postępowania w sprawie, w związku z którym następuje udzielenie zabezpieczenia. Postanowienia takie korzystają z prawa do natychmiastowej wykonalności. W przypadku zabezpieczenia roszczeń niepieniężnych sąd udziela zabezpieczenia w taki sposób, jaki stosownie do okoliczności uzna za odpowiedni. Niemniej jednak Minister potwierdził – na co wcześniej wskazywał także i Rzecznik, powołując się na art. 757 k.p.c. – że zabezpieczenie upada po upływie miesiąca od uprawomocnienia orzeczenia uwzględniającego roszczenie.

Problem nadal pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika. W przepisach występuje luka, która może prowadzić do stosowania środków izolacyjnych bez

---

<sup>241</sup> IV.567.1.2016 z 24 marca 2016 r.

<sup>242</sup> Pismo z 25 maja 2016 r.



podstawy prawnej – w szczególności wówczas, gdy pomimo upadku prawomocności orzeczenia (np. po uwzględnieniu skargi kasacyjnej i uchyleniu orzeczenia) w sprawie nie wydano postanowienia zabezpieczającego.

#### 4. Przeciwdziałanie naruszeniom praw człowieka przez funkcjonariuszy Policji

W marcu 2015 r. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych we współpracy z Komendą Główną Policji opracowało dokument pt. „Strategia działań nakierowanych na przeciwdziałanie naruszeniom praw człowieka przez funkcjonariuszy Policji”. Przyjęte działania mają realizować standardy wynikające z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w związku z wykonaniem grupy wyroków zwanych łącznie Dzwonkowski przeciwko Polsce. W związku z tym Rzecznik ponownie zwrócił się<sup>243</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o przekazanie informacji w sprawie działań podjętych w ramach wszystkich obszarów tematycznych „Strategii”. Jednocześnie wskazał na sprawę podejrzenia stosowania tortur (m.in. bicie, kopanie po całym ciele, rażenie paralizatorem) w jednej z komend miejskich Policji wobec mężczyzny zatrzymanego pod zarzutem posiadania narkotyków. Według dotychczasowych ustaleń w tej sprawie, stosowanie tortur wobec zatrzymanych w celu zmuszenia ich do złożenia określonych wyjaśnień (np. przyznania się do winy) mogło być w tej komendzie stałą praktyką. Podkreślił również, że wizytacje przedstawicieli Krajowego Mechanizmu Prewencji w pomieszczeniach dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia w jednostkach organizacyjnych Policji, przeprowadzone w ostatnich latach, ujawniły przypadki niewłaściwego traktowania zatrzymanych przez policjantów (popchnięcia, ciągnięcia za ucho, spoliczkowania). Pracownicy Zespołu KMP zbadali także prawomocne wyroki sądowe wydane w latach 2008-2015, z których wynika, że w tym okresie skazano 33 funkcjonariuszy Policji w 21 sprawach w związku ze stosowaniem przemocy w celu uzyskania informacji od zatrzymanych. W większości przypadków dochodziło do stosowania tortur. Policjanci, działając samodzielnie lub przy współudziale z innymi funkcjonariuszami, chcąc wymusić zeznania, przyznanie się do przestępstw lub zdobyć informacje, umyślnie stosowali przemoc fizyczną bądź psychiczną.

W odpowiedzi Minister wskazał<sup>244</sup>, że od dnia przyjęcia „Strategii” podejmowane są różnorodne i intensywne działania zmierzające do jej wdrożenia, jednak ze względu na ich ilość, złożoność oraz wieloaspektowość wdrażanie

---

<sup>243</sup> KMP.570.24.2015 z 18 maja 2016 r.

<sup>244</sup> Pismo z 14 czerwca 2016 r.

„Strategii” przewidywane jest co najmniej do końca 2017 roku. Poinformował również, że w ramach podjętych działań zrealizowano projekt badawczy dotyczący problemu agresji w Policji, który miał stanowić merytoryczne wsparcie do opracowania i wdrażania nowych rozwiązań mających za zadanie przeciwdziałanie potencjalnym przypadkom stosowania przemocy przez funkcjonariuszy Policji. Natomiast obszary dotyczące zmiany postaw i działań edukacyjnych, kadr policyjnych, oceny pracy funkcjonariuszy i wsparcia psychologicznego stanowią przedmiot prac utworzonego przy Ministrze Spraw Wewnętrznych i Administracji Zespołu do spraw wdrożenia niektórych postanowień „Strategii”. W ramach rozpowszechniania standardów ochrony praw człowieka opracowanych przez organizacje międzynarodowe, przetłumaczono na język polski podręczniki szkoleniowe dla funkcjonariuszy Policji oraz osób prowadzących szkolenia dla Policji.

Uznając odpowiedź Ministra za niesatysfakcjonującą przedstawiciele KMP rozpoczęli pracę nad syntetycznym materiałem wskazującym na mechanizmy chroniące osoby zatrzymane przed naruszaniem ich praw przez funkcjonariuszy Policji. Materiał ten zawiera m.in. omówienie zagadnień związanych z obowiązkowymi badaniami lekarskimi wszystkich zatrzymanych przez Policję, prawa do poinformowania osób trzecich o zatrzymaniu przez Policję oraz o dostępie do obrońcy przez zatrzymanego od pierwszych chwil zatrzymania. Wskazuje również na pilną potrzebę wprowadzenia do Kodeksu karnego przestępstwa stosowania tortur<sup>245</sup>.

## 5. Stosowanie środków przymusu bezpośredniego w placówkach całodobowej opieki prowadzonych w formie działalności gospodarczej

Zagadnieniem, które pozostawało w zainteresowaniu Rzecznika była sprawa dotycząca sytuacji osób przebywających w placówkach zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku prowadzonych w formie działalności gospodarczej. W ocenie Rzecznika w chwili obecnej brakuje regulacji prawnej upoważniającej pracowników placówek całodobowej opieki prowadzonych w formie działalności gospodarczej do stosowania środków przymusu bezpośredniego. Stosowanie środków przymusu bezpośredniego poza szpitalem psychiatrycznym, w myśl ustawy o ochronie zdrowia psychicznego<sup>246</sup> i rozporządzenia w sprawie środków

<sup>245</sup> KMP.570.3.2017 z 18 kwietnia 2017 r.

<sup>246</sup> Ustawa z 19 sierpnia 1994 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1375, z późn. zm.).

przymusu bezpośredniego<sup>247</sup> jest dozwolone w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej, domach pomocy społecznej lub przez uprawnione podmioty (Policję), w dowolnym miejscu. Natomiast ustawa o pomocy społecznej, nie upoważnia podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w zakresie prowadzenia placówki zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku do stosowania środków przymusu bezpośredniego względem osób, którym mają zapewnić całodobową opiekę. Zdaniem Rzecznika środki przymusu bezpośredniego – jeżeli są stosowane w chwili obecnej – w tego rodzaju placówkach są stosowane nielegalnie i takie działania osób je wykonujących mogą wypełniać znamiona czynów zabronionych (naruszenia nietykalności cielesnej czy bezprawnego pozbawienia wolności). Rzecznik zwrócił się<sup>248</sup> do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o pilne podjęcie działań legislacyjnych celem uregulowania warunków i przesłanek stosowania środków przymusu bezpośredniego w placówkach całodobowej opieki prowadzonych w formie działalności gospodarczej.

Minister podzielił<sup>249</sup> argumentację Rzecznika dotyczącą braku uprawnień pracowników prywatnych placówek świadczących całodobową opiekę dla osób niepełnosprawnych, w podeszłym wieku oraz przewlekle chorych do stosowania środków przymusu bezpośredniego. Zapewnił jednocześnie, że w Ministerstwie trwają działania zmierzające do wprowadzenia na gruncie ustawy o pomocy społecznej możliwości zatrudniania w takich placówkach personelu medycznego, który byłby uprawniony do stosowania środków przymusu. Dodał także, że do realizacji wskazanego celu niezbędna jest również odpowiednia nowelizacja ustawy o ochronie zdrowia psychicznego oraz rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie sposobu stosowania i dokumentowania zastosowania przymusu bezpośredniego.

## 6. Zabezpieczanie przez Policję sprzętu komputerowego na potrzeby postępowania karnego

Osoby zwracające się do Rzecznika wskazywały na naruszenia przysługujących im praw i wolności w związku z zabezpieczeniem przez Policję urządzeń zawierających dane informatyczne na potrzeby postępowania karnego. Dotyczyło to zwłaszcza postępowań prowadzonych w sprawach o przestępstwa z ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych<sup>250</sup> polegające na

<sup>247</sup> Rozporządzenie z 28 czerwca 2012 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 740).

<sup>248</sup> KMP.575.13.2016 z 27 czerwca 2016 r.

<sup>249</sup> Pismo z 27 lipca 2016 r.

<sup>250</sup> Ustawa z 4 lutego 1994 r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631, z późn. zm.).

nieuprawnionym udostępnianiu cudzych utworów np. filmów, za pośrednictwem internetu. W trakcie przeszukania zabezpieczany jest cały sprzęt komputerowy wraz z zawartymi w nim nośnikami danych. Wnioskodawcy wskazywali, iż zatrzymanie sprzętu komputerowego powoduje, że m.in. nie mogą wykonywać pracy, kontaktować się z innymi osobami, nie mają dostępu do kont bankowych. Niedogodności takie trwają kilka miesięcy, a nawet dłużej. Zdaniem Rzecznika przy aktualnym stanie prawnym oraz możliwościach technicznych, zatrzymywanie sprzętu komputerowego jest – w większości przypadków – zbędne. Wartość dowodową ma przecież zapis w komputerze, a nie sam sprzęt. Skopiowanie danych stanowiłoby zdecydowanie mniejszą dolegliwość dla osoby, której dotyczy przeszukiwanie. Czynności te dokonywane są często wobec osób, które nie nabywają statusu strony (podejrzanego), nie mogą więc brać aktywnego udziału w procesie. Zasadą w tego rodzaju sprawach powinno być zabezpieczenie tylko danych informatycznych, a nie całego sprzętu. Rzecznik zwrócił się<sup>251</sup> do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego oraz Komendanta Głównego Policji z postulatem, aby zasadą w tego rodzaju sprawach było zabezpieczanie wyłącznie danych informatycznych, a nie całego sprzętu komputerowego, co wiąże się z wieloma niedogodnościami dla właścicieli czy użytkowników tych urządzeń.

W odpowiedzi Prokuratura Krajowa poinformowała<sup>252</sup>, 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.

Natomiast Komendant Główny Policji wskazał<sup>253</sup>, że Policja stara się korzystać z możliwości wykonywania kopii danych zawartych na informatycznych nośnikach danych. Jednakże sposób, w jaki dane informatyczne zostaną zabezpieczone zależy od kilku czynników. Wymieniając okoliczności, które powodują brak możliwości wykonania kopii danych i pozostawienia sprzętu w dyspozycji osób zainteresowanych wskazano na możliwości techniczne osób realizujących zabezpieczenie, parametry techniczne nośników danych zastanych na miejscu prowadzenia czynności procesowych, tj. wzrost ich pojemności, który

---

<sup>251</sup> II.519.1253.2015 z 2 czerwca 2016 r.

<sup>252</sup> Pismo z 19 października 2016 r.

<sup>253</sup> Pismo z 5 lipca 2016 r.

postępuje zdecydowanie szybciej niż możliwych do osiągnięcia prędkości ich kopiowania za pomocą odpowiednich narzędzi oraz zabezpieczenie dostępu do danych zawartych na nośnikach w postaci zaszyfrowania ich zawartości. Komendant zapewnił jednocześnie, że Policja będzie zmierzać w kierunku stosowania rozwiązań zmniejszających uciążliwości związane z przeprowadzaniem czynności zabezpieczania cyfrowego materiału dowodowego.”

## 7. Zasady orzekania środków zabezpieczających

Rzecznik zgłosił<sup>254</sup> udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej i przedstawił stanowisko, że art. 93b § 3 k.k. oraz art. 93g § 3 k.k., w zakresie, w jakim nakładają na sąd obowiązek określenia stopnia społecznej szkodliwości czynu zabronionego, który sprawca może popełnić oraz prawdopodobieństwa jego popełnienia w przyszłości, są niezgodne z fundamentalną zasadą prawa karnego, mającą swe umocowanie w Konstytucji i przewidującą, że odpowiedzialności karnej podlega osoba, która popełniła czyn zabroniony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Kwestionowane przepisy naruszają także zasady wynikające z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego, a mianowicie: zasadę zaufania obywatela do państwa, zasadę dostatecznej określoności oraz zasadę poprawnej legislacji.

Środki zabezpieczające ingerują w sposób szczególny w prawa i wolności obywatelskie. Ustawodawca w przepisach o środkach zabezpieczających, a zwłaszcza w normach wynikających z zaskarżonych przepisów, nałożył na sądy obowiązek tzw. typowania na przestępcę, czyli określenia stopnia społecznej szkodliwości czynu zabronionego, który sprawca może popełnić oraz prawdopodobieństwa jego popełnienia w przyszłości. Oznacza to, że ocena sądu ma dotyczyć nie czynu popełnionego przez sprawcę, ale prognozowanego czynu zabronionego, który nie wiadomo czy w ogóle zostanie popełniony. Wprowadzenie takiego wymogu przy niejednoznacznych przesłankach może stanowić poważne zagrożenie dla wolności i praw człowieka.

Sprawa dotychczas nie została rozpoznana przez Trybunał Konstytucyjny.

---

<sup>254</sup> II.501.7.2016 z 9 września 2016 r., sygn. akt SK 17/16

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

### 1. Nowelizacja ustawy o Policji

Rzecznik skierował<sup>255</sup> wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności przepisów ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw<sup>256</sup>, regulujących stosowanie kontroli operacyjnej oraz podsłuchów, a także pobieranie danych telekomunikacyjnych, pocztowych i internetowych, z Konstytucją, Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz z Kartą Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

Zdaniem projektodawców powyższa ustawa wykonuje wyrok<sup>257</sup> Trybunału Konstytucyjnego, w którym Trybunał orzekł o niezgodności z Konstytucją szeregu przepisów regulujących stosowanie kontroli operacyjnej przez służby policyjne i służby specjalne. W ocenie Rzecznika zakwestionowane przepisy nie tylko nie realizują wyroku Trybunału, ale w poważnym zakresie naruszają konstytucyjne prawa i wolności człowieka oraz standardy międzynarodowe. Rzecznik nie kwestionuje – co do zasady – możliwości, a nawet potrzeby stosowania różnych form inwigilacji. Zapewnienie bezpieczeństwa państwa i jego obywateli bez stosowania tajnych technik operacyjnych nie byłoby możliwe. Nie ma wątpliwości co do tego, że bezpieczeństwo jest niezwykle istotnym dobrem, chronionym przez prawo. Jednak nie każda ingerencja w wolności i prawa człowieka może być usprawiedliwiona zapewnieniem bezpieczeństwa obywateli. Zbyt duży zakres dopuszczalnej ingerencji stwarzałby ryzyko poważnych nadużyć. Niejawność czynności operacyjnych decyduje o ich skuteczności. Jednak przepisy regulujące niejawnie pozyskiwanie przez władze publiczne w demokratycznym państwie prawa informacji o jednostkach powinny spełniać pewne minimalne wymagania, z uwagi na to, że takie działania znacząco ograniczają konstytucyjne wolności i prawa. Te minimalne standardy zostały wypracowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, a także Trybunału Sprawiedliwości UE. Kwestionowane przepisy ustawy o Policji tych standardów nie spełniają. Rzecznik podniósł we wniosku m.in. zarzut nieproporcjonalnie długiego czasu trwania kontroli operacyjnej, a w przypadku niektórych służb, nawet brak takich granic czasowych. W ocenie Rzecznika określony w przepisach czas trwania kontroli operacyjnej (łącznie 18 miesięcy) przekracza ramy konieczne w

<sup>255</sup> II.519.109.2015 z 18 lutego 2016 r., sygn. akt K 9/16.

<sup>256</sup> Ustawa z 15 stycznia 2016 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 147).

<sup>257</sup> Wyrok TK z 30 lipca 2014 r., sygn. K 23/11.



demokratycznym państwie prawa, naruszając prawo do prywatności oraz wolność i ochronę tajemnicy komunikowania się. Trudno przyjąć, że służby potrzebują aż 18 miesięcy na zebranie materiałów uzasadniających wszczęcie postępowania karnego. Możliwość stosowania środków z zakresu kontroli operacyjnej przewidziana jest także w Kodeksie postępowania karnego, jednak wówczas takie czynności wykonywane są w ramach procedury karnej, z zastosowaniem niezbędnych gwarancji procesowych. Zaskarżone przepisy ograniczają także tajemnicę zawodową na podstawie wyjątkowo niejasnych kryteriów. Pozyskiwanie informacji objętych tajemnicą zawodową za pomocą czynności operacyjno-rozpoznawczych prowadzonych wobec adwokatów i radców prawnych może prowadzić do naruszenia prawa do obrony, a także prawa do ochrony życia prywatnego. Istotnym zarzutem jest umożliwienie Policji i innym służbom nieograniczonego pobierania danych internetowych, telekomunikacyjnych i pocztowych. Katalog przestępstw, w przypadku których dopuszczalne jest uzyskiwanie i przetwarzanie tych danych jest zbyt szeroki, co stanowi nadmierną ingerencję w prawo do prywatności, prawo do ochrony danych osobowych, a także narusza zasadę autonomii informacyjnej. Zbyt ogólnie określony został także zakres danych internetowych, które mogą być gromadzone przez służby. Zakres informacji, do których będą miały dostęp służby pozwoli na precyzyjne odtworzenie różnych aspektów życia prywatnego – trybu życia danej osoby, jej przynależności do organizacji społecznych i politycznych, upodobań czy skłonności. Uzyskiwanie i przetwarzanie danych internetowych nie będzie miało związku z żadnym toczącym się postępowaniem. Kolejne wątpliwości dotyczą przepisów przewidujących zawieranie porozumień przez dostawców usług internetowych z Policją i innymi służbami. Porozumienia spowodują budowę stałej infrastruktury, tzw. stałych łącz, dzięki którym funkcjonariusze będą mogli w dowolnym czasie pozyskiwać dane internetowe, co prowadzi do trwałego zagrożenia prawa do prywatności i prawa do ochrony danych osobowych. Poważne wątpliwości Rzecznika wzbudziły procedury następczej kontroli udostępniania danych. Kontrola ma polegać na analizie półrocznych sprawozdań, które służby przedłożą sądom. Zaproponowana forma kontroli jest niewystarczająca i może okazać się iluzoryczna. Zastrzeżenia Rzecznika dotyczą również braku następczego powiadamiania osoby, której dane były przetwarzane. Ponadto w ustawie przewidziano przepisy przejściowe, które w pewnym zakresie utrzymują w mocy dotychczasowe przepisy, uznane przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z Konstytucją. Trudno znaleźć uzasadnienie prawne dla przyjętego rozwiązania, które narusza zasadę przyzwoitej legislacji, zasadę zaufania obywatela do państwa oraz zasadę pewności prawa.



W sprawie ustawy wypowiedziała się także Komisja Wenecka<sup>258</sup> zgłaszając szereg. Do najważniejszych zaleceń Komisji należą: wzmocnienie proporcjonalności stosowania wprowadzonych środków poprzez wykorzystywanie kontroli operacyjnej jedynie w przypadku najpoważniejszych przestępstw; zakaz stosowania kontroli operacyjnej, która mogłaby służbom dać dostęp do informacji chronionych tajemnicą adwokacką lub radcowską; ograniczenie czasu kontrolowania tzw. metadanych, tj. informacji niebędących treścią przekazu, ale dotyczących jego miejsca, czasu trwania, uczestników, itd.; wprowadzenie możliwości zakwestionowania zasadności i legalności prowadzenia kontroli operacyjnej przed niezależnym organem; wprowadzenie niezależnej kontroli nad poszczególnymi przypadkami zbierania metadanych, w tym odpowiednich środków odwoławczych. Zalecenia Komisji Weneckiej nie zostały zrealizowane przez ustawodawcę, zaś wniosek Rzecznika oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

## 2. Zgoda następca na wykorzystanie w postępowaniu karnym dowodów uzyskanych podczas kontroli operacyjnej

Rzecznik skierował<sup>259</sup> wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisów Kodeksu postępowania karnego (art. 168b oraz art. 237a), które wprowadzają całkowicie nowe zasady wyrażania zgody następcej na wykorzystanie w postępowaniu karnym materiałów uzyskanych w wyniku kontroli operacyjnej (podśluchu) dotyczącego innego przestępstwa lub innej osoby niż objętej sądowym zarządzeniem kontroli. Przepisy te zostały wprowadzone do k.p.k. na podstawie ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw<sup>260</sup>. Zdaniem Rzecznika naruszają one takie konstytucyjne prawa i wolności jak prawo do prywatności, wolność i ochrona tajemnicy komunikowania się, nienaruszalność mieszkania, naruszają też zakaz pozyskiwania i gromadzenia informacji o obywatelach, które nie są niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Zgodnie z zaskarżonymi przepisami, po pierwsze, zgoda następca może dotyczyć nie tylko przestępstwa, w stosunku do którego można w świetle obowiązującego prawa zarządzić kontrolę operacyjną, lecz każdego przestępstwa ściganego z urzędu lub przestępstwa skarbowego; po drugie, zgoda następca nie jest już wyrażana przez sąd, lecz przez prokuratora; po trzecie, wyrażanie zgody następcej przez prokuratora nie jest

<sup>258</sup> Opinia nr 839/2016 z dnia 13 czerwca 2016 r.

<sup>259</sup> II.520.1.2016 z 29 kwietnia 2016 r., sygn. akt K 24/16.

<sup>260</sup> Ustawa z 11 marca 2016 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 437).

ograniczone żadnym terminem. Niejawna ingerencja organów władzy publicznej w szeroko pojętą sferę prywatności jednostki musi mieć dostatecznie precyzyjną podstawę w treści ustawy. Precyzja ta ma zapobiegać ryzyku arbitralności niejawnych działań podejmowanych przez organy władzy publicznej, które z natury rzeczy pozostają poza zasięgiem kontroli publicznej. Standardu tego nie realizują zaskarżone przepisy. Regulują one instytucję zgody następcej na wykorzystanie w postępowaniu karnym jako dowodów uzyskanych w wyniku inwigilacji materiałów świadczących o popełnieniu każdego przestępstwa ściganego z urzędu lub przestępstwa skarbowego, a więc nie tylko przestępstwa, w stosunku do którego można zarządzić kontrolę operacyjną. Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Trybunału Konstytucyjnego każdy powinien wiedzieć, na podstawie brzmienia przepisu ustawy, jakie zachowania narażają go nie tylko na ewentualną odpowiedzialność karną, ale również umożliwią prowadzenie w stosunku do niego czynności operacyjno-rozpoznawczych, głęboko ingerujących w prywatność. Zakwestionowane przepisy nie określają żadnych maksymalnych terminów, w których zdobyte informacje uzyskane w wyniku niejawnej kontroli mogą być wykorzystywane, a w konsekwencji także przechowywane. Powoduje to, że zarówno służby, jak też prokurator posiadają niczym nieskrępowaną swobodę w tym zakresie. W przypadku kontroli operacyjnej realizowanej na podstawie ustaw regulujących działanie poszczególnych służb zgodę na kontrolę operacyjną wydaje sąd. Sąd też zarządza kontrolę i utrwalanie rozmów po wszczęciu postępowania karnego. Do momentu wejścia w życie nowelizacji Kodeksu postępowania karnego sąd też rozstrzygał w przedmiocie zgody następcej. W wyniku dokonanej nowelizacji ustawodawca odstąpił od tej reguły. Przyjął bowiem, że decyzję w sprawie zgody następcej na wykorzystanie materiałów uzyskanych poza zakresem zarządzanej przez sąd niejawnej kontroli wydaje prokurator. To rozwiązanie nie spełnia jednak standardów właściwych dla demokratycznego państwa prawnego. Zasada rządów prawa zakłada, między innymi, że ingerencja ze strony organów władzy wykonawczej w prawa jednostki powinna być przedmiotem skutecznej kontroli. Kontrola sądowa zapewnia najlepszą gwarancję niezależności, bezstronności oraz stosowania właściwej procedury. Biorąc pod uwagę obecny kształt ustrojowy prokuratury, nie sposób uznać, że korzysta ona w pełni z przymiotu niezależności od władzy wykonawczej. Jednak przede wszystkim wprowadzone rozwiązanie, polegające na wyrażaniu zgody następcej przez prokuratora, a nie przez sąd, nie spełnia standardów dotyczących konstytucyjnego prawa do sądu, a także zakazu zamykania drogi sądowej dla dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Ponadto

zakwestionowane przepisy są wewnętrznie sprzeczne, jeżeli chodzi o realizację prawa do sądu. Niejawna ingerencja służb w prawo do prywatności wymaga zgody sądu, zgoda następcza nie wymaga natomiast udziału sądu, nawet wówczas, gdy następuje zmiana osoby inwigilowanej (gdy chodzi o inną osobę, niż objęta zarządzeniem kontroli operacyjnej).

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

### 3. Ustawa o działaniach antyterrorystycznych

Rzecznik skierował<sup>261</sup> do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności przepisów ustawy o działaniach antyterrorystycznych<sup>262</sup> z Konstytucją oraz ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi.

Przyznanie właściwych uprawnień służbom odpowiedzialnym za walkę z terroryzmem jest konstytucyjnym obowiązkiem państwa. Troska o bezpieczeństwo publiczne, jako dobro prawne, może usprawiedliwiać ograniczenie przez ustawodawcę korzystania z wolności i praw człowieka i obywatela. Jednak pod hasłem walki z terroryzmem nie można ingerować w prawa i wolności w sposób nieproporcjonalny i nadmierny. W przeciwnym razie środki ochrony bezpieczeństwa publicznego, w postaci legalnie dopuszczalnej działalności organów ścigania oraz służb specjalnych, same w sobie staną się zagrożeniem dla tych wolności.

Zdaniem Rzecznika, ustawowa definicja zdarzenia o charakterze terrorystycznym – kluczowego dla całej regulacji – jest niejasna i pozbawiona precyzji, tym samym nie spełnia wymogów zasady zaufania do państwa i prawa oraz zasady przyzwoitej legislacji.

Ustawodawca powierzył szefowi ABW zadanie prowadzenia wykazu osób mogących mieć związek ze zdarzeniami o charakterze terrorystycznym. Projektodawca nie wyjaśnił jednak, czemu w istocie ma służyć gromadzenie informacji i jakie działania będą podejmowane w odniesieniu do osób, których dane znajdują się w wykazie. Ponadto przepisy ustawy nie przewidują żadnych procedur umożliwiających kontrolę zasadności zamieszczenia danej osoby w wykazie oraz jakichkolwiek procedur umożliwiających kontrolę zasadności przechowywanych informacji. Tym samym w ocenie Rzecznika regulacje dotyczące gromadzenia i przetwarzania informacji na podstawie przepisów ustawy o działaniach antyterrorystycznych stanowią ingerencję w prawo do prywatności i prawo do

<sup>261</sup> VII.520.6.2016 z 11 lipca 2016 r., sygn. akt K 35/16.

<sup>262</sup> Ustawa z 10 czerwca 2016 r. (Dz.U. poz. 904).

ochrony danych osobowych, o których mowa zarówno w Konstytucji, jak i w przepisach Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Karty Praw Podstawowych UE. Za niedopuszczalną należy również uznać konstrukcję, w myśl której niemal wszystkie regulacje, dotyczące prowadzenia wykazu osób mogących mieć związek z przestępstwami o charakterze terrorystycznym, znajdują się w niejawnym zarządzeniu Szefa ABW, bowiem zarządzenie jako akt o charakterze wewnętrznym, nie może stanowić podstawy decyzji wobec obywateli oraz innych podmiotów.

Zastrzeżenia Rzecznika wzbudził również przepis ustawy o działaniach antyterrorystycznych, który przewiduje możliwość stosowania czynności operacyjno-rozpoznawczych wobec osób niebędących obywatelami Rzeczypospolitej Polskiej. Zarządzenie kontroli operacyjnej wobec cudzoziemców, w świetle przepisów ustawy o działaniach antyterrorystycznych nie wymaga zgody żadnego organu zewnętrznego w stosunku do Szefa ABW. Kwestionowany przepis ustawy przewiduje możliwie najdalej idące formy ingerencji w prawo do prywatności jednostki, pozbawiając ją jednocześnie nie tylko wszelkich mechanizmów podważenia zasadności i legalności tego typu czynności z własnej inicjatywy, ale także prawa do bycia chronionym przez niezależny i niezawisły organ, w formie następującej z mocy ustawy obligatoryjnej kontroli sądowej. Ponadto, przepis ten narusza postanowienia Konstytucji w zakresie, w jakim różnicuje sytuację prawną osób, które nie są obywatelami Rzeczypospolitej Polskiej oraz osób, które są obywatelami RP.

W art. 10 ust. 1 ustawy o działaniach antyterrorystycznych uregulowano przesłanki uzasadniające dopuszczalność pobierania danych biometrycznych (obrazu linii papilarnych, wizerunku twarzy lub nieinwazyjnego pobierania materiału biologicznego w celu oznaczenia profilu DNA osoby niebędącej obywatelem Rzeczypospolitej Polskiej). Chociaż – jak wynika z treści ustawy – gromadzenie danych ma dotyczyć zasadniczo osób, które nie posiadają polskiego obywatelstwa, to jednak może oznaczać również gromadzenie danych obywateli polskich, skoro jedną z przesłanek do gromadzenia danych jest wątpliwość, co do tożsamości osoby. W ocenie Rzecznika przepis ten nie posługuje się żadną kategorią kodeksową – co umożliwiłoby zastosowanie gwarancji proceduralnych – lecz odwołuje się do bardzo ogólnych i nieprecyzyjnych pojęć „istnienia podejrzenia” lub „istnienia wątpliwości”, a tym samym stanowi naruszenie zasady zaufania do państwa i zasady przyzwoitej legislacji. Za nieuzasadnione Rzecznik uznał również skoncentrowanie się przez ustawodawcę wyłącznie na danych osobowych osób, które nie posiadają polskiego obywatelstwa. Całkowicie pomija

się bowiem w ten sposób zagrożenie, jakie może wynikać z działań obywateli Polski. W ocenie Rzecznika nie ma powodów, aby prawa osób, które nie posiadają polskiego obywatelstwa, do ochrony danych osobowych, czy do prywatności, były ograniczone w sposób dalej idący niż prawa obywateli polskich.

Rzecznik zwrócił ponadto uwagę na niezwykle szeroki zakres dostępu Szefa ABW do rejestrów publicznych. Artykuł 11 ustawy o działaniach antyterrorystycznych upoważnia Szefa ABW do nieodpłatnego dostępu do danych i informacji zgromadzonych w rejestrach publicznych i ewidencjach prowadzonych przez podmioty wymienione w tym przepisie, a także jednostki organizacyjne im podległe lub przez nie nadzorowane. Dodatkowo, Szef ABW ma mieć również dostęp do obrazu zdarzeń rejestrowanego przez urządzenia rejestrujące obraz umieszczone w obiektach użyteczności publicznej, przy drogach publicznych i innych miejscach publicznych oraz otrzymywać nieodpłatnie kopię zarejestrowanego zapisu tego obrazu. Oznacza to szeroką ingerencję w prawo do prywatności osób, wobec których ustawa nie przewiduje żadnych uprawnień informacyjnych. Tym samym przepis ten – zdaniem Rzecznika – narusza konstytucyjne prawo do prywatności oraz ochrony danych osobowych, a także postanowienia EKPCz i KPP EU w tym zakresie.

Rzecznik zakwestionował również możliwość stosowania tymczasowego aresztowania na podstawie jedynie uprawdopodobnienia popełnienia, usiłowania lub przygotowania do popełnienia przestępstwa o charakterze terrorystycznym. Zaskarżony przepis zawiera pojęcia wyjątkowo nieostre, tym samym stwarza podstawę do daleko idącej ingerencji w sferę praw i wolności, w szczególności w sferę nietykalności osobistej jednostki. Tym samym narusza konstytucyjną zasadę zaufania obywateli do państwa, zasadę dostatecznej określoności i zasadę poprawnej legislacji, a ponadto narusza wymóg określoności i precyzyjności wszelkich wyjątków od fundamentalnego prawa do wolności przysługującego – zgodnie z ustawą zasadniczą oraz EKPCz – każdej osobie.

W ustawie o działaniach antyterrorystycznych brak jest także dostatecznie szczegółowego określania przesłanek dopuszczalności blokowania treści w internecie. Użycie przez ustawodawcę niejasnych, nieprecyzyjnych i ocennych pojęć, które w istocie są wykorzystywane do ograniczenia praw i wolności jednostki jest niezgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego. Wprowadzenie możliwości zarządzenia blokady dostępności oznacza ingerencję w konstytucyjną wolność wypowiedzi.

Zwalczanie terroryzmu i prawidłowe rozpoznanie zagrożenia terrorystycznego stanowi istotne zadanie państwa, którego obowiązkiem jest stanie na straży

bezpieczeństwa osób pozostających w jego jurysdykcji. Jednak wszelkie środki służące do osiągnięcia tego celu muszą być proporcjonalne i ingerować w prawa człowieka jedynie wówczas i jedynie w takim zakresie, jaki jest konieczny i niezbędny. Regulacje ustawy o działaniach antyterrorystycznych w wielu miejscach budzą istotne wątpliwości co do ich zgodności ze standardami konstytucyjnymi oraz wynikającymi z EKPCz i KPP UE.

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

#### 4. Uprawnienia straży gminnych i miejskich

W skargach kierowanych do Rzecznika pojawia się problematyka funkcjonowania straży gminnych i straży miejskich, a zwłaszcza zgodność stosowanych przez nie procedur z prawami i wolnościami człowieka i obywatela. Zadania strażników gminnych i strażników miejskich dotyczą takich dóbr prawnych podlegających ochronie konstytucyjnej jak życie, zdrowie, bezpieczeństwo, prywatność i mienie. Do zadań tych należy m.in. ochrona spokoju i porządku w miejscach publicznych, współdziałanie z organizatorami i innymi służbami w ochronie porządku podczas zgromadzeń i imprez publicznych, doprowadzanie osób nietrzeźwych do izb wytrzeźwień lub miejsca ich zamieszkania. Strażnik wykonując zadania ma prawo m.in. do ujęcia osób stwarzających w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także mienia i niezwłocznego doprowadzenia do najbliższej jednostki Policji, do dokonywania w określonych przypadkach kontroli osobistej i przeglądania zawartości podręcznych bagaży, a także do dokonywania czynności wyjaśniających. Dlatego istotne jest wprowadzenie odpowiednich zabezpieczeń, które pozwalając na wykonywanie obowiązków przez straż gminną (miejską), jednocześnie będą chroniły obywateli przed naruszaniem ich praw. Rzecznik zwrócił się<sup>263</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o przekazanie informacji na temat szkoleń prowadzonych dla strażników gminnych (miejskich), w szczególności z zakresu przestrzegania i ochrony praw człowieka, a także o wskazanie istniejących rozwiązań, które chronią obywateli przed nadużywaniem funkcji i przekraczaniem uprawnień przez strażników.

Minister poinformował<sup>264</sup>, że obligatoryjnym szkoleniem obowiązującym każdego strażnika jest – obok szkolenia z zakresu kontroli ruchu drogowego – szkolenie podstawowe strażników gminnych (miejskich). Jego ukończenie i

---

<sup>263</sup> II.514.5.2015 z 14 marca 2016 r.

<sup>264</sup> Pismo z 13 kwietnia 2016 r.



pozytywnie zdany egzamin daje prawo do wykonywania zadań z zakresu ochrony porządku publicznego. Wszystkie ośrodki szkoleniowe uwzględniają w ramach realizowanych szkoleń problematykę ochrony praw człowieka i respektowania godności osoby ludzkiej. W odpowiedzi zapewniono ponadto, że resort spraw wewnętrznych zwróci się do dyrektorów wydziałów bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego we wszystkich urzędach wojewódzkich w kraju z prośbą o wystąpienie do wójtów, burmistrzów (prezydentów miast) z wnioskiem o podjęcie działań mających na celu wzrost świadomości i wrażliwości strażników na prawa człowieka oraz respektowanie godności osoby ludzkiej.

## 5. Zakaz wstępu na mecze dla kibiców spoza terenu powiatu

Do Rzecznika zwrócili się obywatele, którym odmówiono wejścia na mecz wyłącznie z powodu ich miejsca zamieszkania. Kibice nie mają skutecznego sposobu na sprzeciwienie się takiej odmowie, co może być niezgodne z ustawą o bezpieczeństwie imprez masowych<sup>265</sup>. Jednym z aspektów realizacji konstytucyjnego prawa dostępu obywateli do dóbr kultury jest bowiem dostęp do kultury fizycznej, która stanowi część szeroko pojętej kultury narodowej, chronionej przez prawo. Dlatego pozbawienie kibiców drużyny przyjezdnej możliwości udziału w imprezie sportowej należy uznać za naruszenie ich konstytucyjnych praw. Podczas wyjaśniania przez Rzecznika indywidualnych spraw obywateli okazało się, że ograniczenie wstępu na mecze jest zazwyczaj efektem decyzji wójta, burmistrza lub prezydenta miasta dotyczącej wydania zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej. Od takiej decyzji przysługuje odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji stronie. Podmiotem uprawnionym do wniesienia odwołania do samorządowego kolegium odwoławczego jest więc na przykład organizator imprezy masowej. Jak wynika jednak z otrzymanych wyjaśnień, decyzje o wydaniu zezwolenia, przy jednoczesnym ograniczeniu wstępu na mecze dla osób spoza danego powiatu, nie podlegały kontroli samorządowych kolegiów odwoławczych. Do Rzecznika nie wpływały w tego rodzaju sprawach skargi klubów sportowych czy organizatorów imprez masowych, a wyłącznie skargi obywateli. Rzecznik zwrócił się<sup>266</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o podjęcie działań mających na celu rozwiązanie wskazanego problemu.

<sup>265</sup> Ustawa z 20 marca 2009 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 2139).

<sup>266</sup> VII.715.15.2014 z 10 maja 2016 r.



Minister wskazał<sup>267</sup>, że rozpatrywanie odwołania od decyzji administracyjnej wójta, burmistrza lub prezydenta miasta w przedmiocie wydania zezwolenia lub odmowy wydania zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej pozostaje poza zakresem właściwości Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Właściwymi organami w tej kwestii są samorządowe kolegia odwoławcze. Jednocześnie potwierdził, że praktyka niektórych organów samorządu terytorialnego polegająca na ograniczaniu wejścia na imprezę masową tylko dla mieszkańców określonego powiatu pozostaje w sprzeczności z ustawą o bezpieczeństwie imprez masowych. Zdaniem Ministra możliwe jest zakwalifikowanie decyzji organów samorządowych ustanawiających „dyskryminujące” warunki przeprowadzenia imprezy masowej w zezwoleniu jako decyzji wydanych z rażącym naruszeniem prawa.

## 6. Zwalczanie mowy nienawiści w internecie

Zarówno skala mowy nienawiści w internecie, jak i specyfika tego zjawiska sprawia, że standardowe narzędzia prawne często okazują się nieskuteczne. Wypowiedzi zamieszczone w przestrzeni internetowej są bardzo trwałe, trudno je zlikwidować. Podstawowym problemem w skutecznym zwalczaniu mowy nienawiści w internecie jest zwykle anonimowość sprawcy, co utrudnia ochronę prawną osób pokrzywdzonych. W ocenie Rzecznika potrzebne są nowe, skuteczniejsze rozwiązania prawne. W obowiązującym stanie prawnym w pozwie o ochronę dóbr osobistych, naruszonych przez wpis w internecie, należy oznaczyć strony postępowania (imię i nazwisko osoby, adres zamieszkania). W przeciwnym razie pozew zostanie zwrócony. Rzecznik wskazał, że w procesie amerykańskim od wielu lat funkcjonuje instytucja tzw. ślepego pozwu (John Doe lawsuit). Wprowadzenie podobnego rozwiązania – z uwzględnieniem specyfiki polskiej procedury cywilnej – mogłoby stanowić element systemowego zwalczania mowy nienawiści. Chodzi tu o możliwość wniesienia do sądu cywilnego pozwu bez określania nawet tak podstawowych danych jak imię i nazwisko pozwanego. Ustalenia tożsamości pozwanego oraz innych danych osobowych potrzebnych do prowadzenia procesu, dokonuje sąd. Rzecznik podkreślił również, że niezawisły i niezależny sąd najlepiej zapewni równowagę dwóch konkurujących wartości: potrzeby ochrony dóbr osobistych oraz wolności słowa. To sąd dbałby o to, aby nie ujawniać danych konkretnej osoby bezpodstawnie, gdy zamiarem powoda jest np. wyłącznie rewanż czy zastraszanie komentatora, a do bezprawnego naruszenia dóbr

---

<sup>267</sup> Pismo z 9 czerwca 2016 r.

osobistych w rzeczywistości nie doszło. Rzecznik zwrócił się<sup>268</sup> do Ministra Sprawiedliwości o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie.

Minister poinformował<sup>269</sup>, że wprowadzenie tzw. ślepego pozwu stanowi poważne odstępstwo od ogólnej zasady procesu cywilnego, według której pozew musi być wniesiony przeciwko konkretnej osobie wskazanej przez pokrzywdzonego. Wprowadzenie wyjątku od tej reguły grozi poważnymi konsekwencjami. Nie ma bowiem określonych reguł postępowania w przypadku, gdy sąd błędnie ustali osobę pozwanego. Ponadto przeniesienie obowiązku wskazania podmiotu, przeciwko któremu skierowany jest pozew na sąd wiąże się z powstaniem nowej kategorii spraw i spowoduje wydłużenie czasu trwania postępowań sądowych.

W świetle powyższego stanowiska Rzecznik nie widzi możliwości wprowadzenia nowej instytucji do polskiego systemu prawnego. Problem mowy nienawiści, w związku z wpływającymi skargami, będzie przedmiotem dalszych działań.

## 7. Prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie ochrony osób i mienia

W związku z prowadzonym w Biurze RPO postępowaniem wyjaśniającym w sprawie skutków deregulacji zawodu pracownika ochrony ujawniły się wątpliwości dotyczące procedury kontroli organu koncesyjnego nad wykonywaną działalnością gospodarczą w zakresie ochrony osób i mienia.

Z uzasadnienia do ustawy o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów<sup>270</sup> wynika, że celem tej regulacji było ułatwienie kandydatom dostępu do pracy w charakterze pracownika ochrony. Rezygnacja z licencji wiązała się ze zniesieniem państwowego egzaminu, który zastąpiony został cyklicznym szkoleniem, za które odpowiedzialny jest przedsiębiorca. Zniesiono także wymóg posiadania co najmniej wykształcenia średniego. Obniżeniu wymagań po stronie kandydatów na pracowników ochrony odpowiadać miała zwiększona kontrola organu koncesyjnego nad przedsiębiorcami wykonującymi działalność gospodarczą w zakresie usług ochrony osób i mienia. Sprawna kontrola miała polegać na braku konieczności zawiadamiania przedsiębiorcy o zamiarze jej podjęcia. Ponadto organ koncesyjny miałby możliwość prowadzenia kontroli podczas trwania czynności kontrolnych innego organu. Konsekwencją takiej regulacji byłoby wyłączenie

---

<sup>268</sup> IV.510.70.2016 z 17 maja 2016 r.

<sup>269</sup> Pismo z 29 lipca 2016 r.

<sup>270</sup> Ustawa z 13 czerwca 2013 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 829).

prawa do sprzeciwu wobec podjęcia przez organ czynności kontrolnych. Analiza ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz procedury legislacyjnej poprzedzającej uchwalenie tzw. ustawy deregulacyjnej wskazuje jednak, że zamierzenia ustawodawcy nie zostały zrealizowane. Rzecznik wskazał, że okoliczności wynikające z niewłaściwej organizacji, wykonywania ochrony czy użycia środków przymusu bezpośredniego albo broni mogą potencjalnie prowadzić do zagrożenia bezpieczeństwa obywateli, w tym również pracowników ochrony. Zawiadomienie o planowanej kontroli pozwala przedsiębiorcy na skorygowanie ewentualnych nieprawidłowości. Zasada jednej kontroli w praktyce znacznie opóźnia jej prowadzenie, szczególnie wobec dużych przedsiębiorców. Podobnie sprzeciw może skutecznie opóźnić rozpoczęcie kontroli, co z kolei pozwoli na skorygowanie ewentualnych nieprawidłowości. Podlegająca koncesjonowaniu działalność gospodarcza prowadzona w zakresie ochrony osób i mienia, z uwagi na jej potencjalną ingerencję w wartości konstytucyjnie chronione wymaga szczególnego nadzoru ze strony państwa. Brak skutecznej kontroli nad koncesjonowaną działalnością w zakresie ochrony osób i mienia może prowadzić do nieprawidłowości w realizacji jednego z podstawowych zadań państwa, jakim jest zapewnienie obywatelom bezpieczeństwa oraz ochrona ich mienia. Rzecznik zwrócił się<sup>271</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o zbadanie i zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie.

Minister poinformował<sup>272</sup>, że podejmowane są działania w kierunku zmiany przepisów prawa umożliwiających m.in. podjęcie kontroli działalności koncesjonowanej bez zawiadomienia poprzez podjęcie prac legislacyjnych dotyczących projektu ustawy o zmianie ustawy o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym oraz innych ustaw. W projekcie znajduje się zmiana, dzięki której o zamiarze wszczęcia kontroli nie będzie wymagane zawiadomienie pod warunkiem, że kontrola prowadzona będzie na podstawie ustawy o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym, oraz na podstawie ustawy o ochronie osób i mienia – w odniesieniu do działalności specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych.

---

<sup>271</sup> WZF.7040.16.2015 z 10 czerwca 2016 r.

<sup>272</sup> Pismo z 13 lipca 2016 r.

## 8. Wzmocnienie antyterrorystycznej edukacji i polityki informacyjnej

W 2016 r. w Europie wzrosła liczba zdarzeń i zamachów o charakterze terrorystycznym. Terroryzm stanowi jedno z największych wyzwań w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa zarówno z perspektywy globalnej, regionalnej oraz krajowej.

Rzecznik zwrócił uwagę, że oprócz przyznania właściwych uprawnień służbom odpowiedzialnym za walkę z terroryzmem, obowiązkiem państwa jest również podjęcie działań mających na celu uświadomienie społeczeństwu zagrożenia oraz wskazanie właściwych zachowań w sytuacji jego zaistnienia. Zgodnie z przyjętym przez Radę Ministrów Narodowym Programem Antyterrorystycznym (NPA) na lata 2015–2019, jednym z filarów systemu antyterrorystycznego jest polityka informacyjna i edukacyjna, natomiast odpowiedzialność za jej realizację ponosi Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji. Zdaniem Rzecznika zamieszczony na stronie internetowej Ministerstwa poradnik „Terroryzm – co zrobić w sytuacji zagrożenia” tylko częściowo realizuje powierzone Ministrowi zadanie. W ocenie Rzecznika edukacja obywateli powinna polegać na przekazywaniu informacji jak najszerszemu kręgowi osób, a nie tylko na umieszczaniu ich na stronie internetowej, aby zainteresowani, posiadający dostęp do internetu, mogli się z tymi informacjami zapoznać. Rzecznik zwrócił się<sup>273</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o przekazanie informacji o planowanych czynnościach w zakresie wzmocnienia antyterrorystycznej edukacji i polityki informacyjnej.

Minister poinformował<sup>274</sup> Rzecznika o działaniach objętych Narodowym Programem Antyterrorystycznym na lata 2015-2019. Jednym z priorytetów projektu jest podnoszenie świadomości społecznej na temat zagrożeń o charakterze terrorystycznym. W ramach wdrażania Programu Policja prowadzi szkolenia dla kadry kierowniczej i dydaktycznej szkół, które obejmują schemat postępowania na wypadek wtargnięcia napastnika na teren placówki oświatowej oraz w przypadku zagrożenia terrorystycznego. Ponadto, organizuje warsztaty i ćwiczenia mające związek z tematyką antyterrorystyczną, niewynikające z Programu. Są to symulacje przeznaczone dla nauczycieli i uczniów, podczas których ćwiczy się różne warianty sytuacji alarmowych, np. atak ze strony aktywnego strzelca. Policja prowadzi również spotkania informacyjne dla personelu Metra Warszawskiego Sp. z o.o.,

---

<sup>273</sup> VII.501.51.2016 z 9 sierpnia 2016 r.

<sup>274</sup> Pismo z 12 września 2016 r.

PKP Intercity i kolei regionalnych, administratorów hoteli, biurowców oraz przedstawicieli sieci sklepów wielkopowierzchniowych.

Rzecznik będzie monitorował realizację tego programu działań.

## 9. Rejestr sprawców przestępstw seksualnych

Rada Ministrów przekazała do Sejmu projekt ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym<sup>275</sup>. Projekt ustawy przewidywał wprowadzenie szczególnych środków ochrony, przeciwdziałających zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym. Szczególne środki ochrony miały przybrać postać m.in. utworzenia rejestru sprawców przestępstw na tle seksualnym, nałożenia określonych obowiązków na pracodawców i innych organizatorów w zakresie działalności związanej z wychowaniem, edukacją, leczeniem małoletnich lub opieką nad nimi oraz określenia miejsc szczególnego zagrożenia (policijnej mapy zagrożeń).

Zaproponowane przepisy ustawy wzbudziły wątpliwości Rzecznika w zakresie zapewnienia prawa do prywatności - sprawców, ale także również ofiar przestępstw. W związku z tym Rzecznik skierował wystąpienie do Przewodniczącego podkomisji sejmowej zajmującej się projektem<sup>276</sup>.

W ocenie Rzecznika niektóre proponowane regulacje mogą nieść za sobą zagrożenia dla prawa do prywatności, prawnej ochrony życia i prawnej ochrony zdrowia osób, których dane zostaną umieszczone w rejestrze.

Nie uwzględniono wysokiego poziomu społecznej stygmatyzacji sprawców przestępstw na tle seksualnym, która może prowadzić do niebezpiecznych zachowań względem tych sprawców, podejmowanych poza systemem państwowego wymierzania sprawiedliwości. Pełna i jednoznaczna identyfikacja osoby objętej rejestrem publicznym, wynikająca z publikacji imienia i nazwiska, daty urodzenia, ale również fotografii sprawcy, może ponadto prowadzić do identyfikacji ofiar sprawcy w przypadku, gdy pokrzywdzonym jest członek rodziny sprawcy, co może powodować ich wtórną wiktymizację. Przedstawiciele Rzecznika uczestniczyli w pracach legislacyjnych w Sejmie i Senacie nad projektem ustawy. Większość uwag Rzecznika nie została uwzględniona. Ustawa została uchwalona w dniu 13 maja 2016 r.<sup>277</sup>. Rzecznik obecnie analizuje dalsze możliwości działania.

---

<sup>275</sup> Druk nr 189

<sup>276</sup> Pismo z 24 lutego 2016 r. VII.501.8.2016.

<sup>277</sup> Ustawa z dnia 13 maja 2016 r. o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym, Dz.U. z 2016 r. poz. 862.

## 10. Brak mechanizmów kontrolnych wobec informacji gromadzonych i przetwarzanych przez Biuro Ochrony Rządu

Ustawa o Biurze Ochrony Rządu<sup>278</sup> 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. Jednak tego typu ingerencjom zawsze powinny towarzyszyć odpowiednie zabezpieczenia praw i wolności jednostki, które mogą zostać naruszone. Przepisy ingerujące w prawo do prywatności w ocenie Rzecznika powinny przewidywać realizację minimalnego standardu ochrony tego prawa. Standard ten wyznaczył Trybunał Konstytucyjny w wyroku<sup>279</sup> z 30 lipca 2014 r., określając minimalne wymagania, dotyczące przepisów regulujących niejawne pozyskiwanie informacji o obywatelach przez władze publiczne. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>280</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o odniesienie się do wątpliwości Rzecznika oraz o przedstawienie dodatkowych informacji dotyczących kontroli adekwatności i prawidłowości danych o obywatelach gromadzonych przez BOR.

Minister stwierdził<sup>281</sup>, 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 ochraniana, 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

---

<sup>278</sup> Ustawa z 16 marca 2001 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 552, z późn. zm.).

<sup>279</sup> K 23/11.

<sup>280</sup> VII.520.5.2016 z 18 października 2016 r.

<sup>281</sup> Pismo z dnia 16 listopada 2016 r.

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.

Sprawa będzie przedmiotem dalszej analizy w Biurze RPO.



## 6. Wybrane konstytucyjne prawa i wolności obywateli

### A. Wolność słowa i prawo do informacji

#### 1. Ustawa medialna

Rzecznik zaskarżył<sup>282</sup> do Trybunału Konstytucyjnego ustawę o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji<sup>283</sup>. Zdaniem Rzecznika ustawa narusza konstytucyjne gwarancje wolności słowa i wolności mediów podporządkowując publiczne radio i telewizję bezpośrednio rządowi i ignorując konstytucyjną rolę Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.

Rzecznik podkreślił w uzasadnieniu wniosku, że wolność słowa i powiązana z nią wolność mediów mają charakter zasady ustrojowej. Oznacza to, że media, zarówno prywatne, jak i publiczne, mają być, wedle woli ustrojodawcy, wolne, tj. niepodporządkowane bezpośrednio władzy, a zwłaszcza władzy wykonawczej. Zasada niezależności mediów publicznych, znajdująca swą podstawę w wolności słowa (wolności wypowiedzi i prawie do informacji) oraz wolności mediów, stanowi ugruntowaną zasadę w kręgu europejskiej demokratycznej kultury prawnej. Odebranie Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji kompetencji dotyczących udziału w powoływaniu i odwoływaniu władz mediów publicznych realizujących misję publiczną i powierzenie tych kompetencji Ministrowi Skarbu Państwa, połączone z nagłym skróceniem kadencji dotychczasowych władz mediów publicznych powołanych z udziałem KRRiT oraz uchyleniem ustawowych gwarancji niezależności i stabilności władz tych mediów jest niezgodne z Konstytucją, Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, a także z Kartą Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Zaskarżone przepisy ustawy medialnej z 30 grudnia 2015 r. odchodzą od przyjętych założeń przekształcenia mediów rządowych w media publiczne. W miejsce złożonej procedury powoływania rad nadzorczych i zarządów publicznych mediów, z wiodącą rolą niezależnego organu, jakim jest Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, ustawa zmieniająca, pozbawiając Krajową Radę kompetencji w tym zakresie, funkcję powoływania i odwoływania rad nadzorczych i zarządów mediów publicznych powierza Ministrowi Skarbu Państwa. Zdaniem Rzecznika przyjęte rozwiązanie jest nie do pogodzenia z zasadą niezależności mediów publicznych. Decydujący i bezpośredni wpływ na organizację mediów publicznych i skład ich organów uzyskał rząd, co powoduje, że cały system prawnych zabezpieczeń przed wpływem państwa na programy publicznych nadawców traci znaczenie i nabiera charakteru

<sup>282</sup> VII.603.1.2016 z 24 marca 2016 r., sygn. akt K 13/16, Dz.U. 2016 poz. 2210.

<sup>283</sup> Ustawa z 30 grudnia 2015 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 25).

pozornego. Za niezgodny z konstytucyjną zasadą państwa prawnego należy uznać przewidziany w ustawie z 30 grudnia 2015 r. okres *vacatio legis* (okres dostosowawczy). Uzasadnienie projektu ustawy nie wskazuje przyczyn skrócenia okresu *vacatio legis*.

Ustawa z 30 grudnia 2015 r. weszła w życie 8 stycznia 2016 r., czyli z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

W dniu 13 grudnia 2016 r. Trybunał Konstytucyjny rozpoznał połączone wnioski Rzecznika Praw Obywatelskich oraz grupy posłów na Sejm RP dotyczące ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji.

Trybunał Konstytucyjny podzielił część zarzutów wnioskodawców. Trybunał Konstytucyjny dokonał oceny zarzutów wnioskodawców przede wszystkim z perspektywy konstytucyjnej pozycji oraz zadań KRRiT. Badał, czy zmiany wprowadzone ustawą nowelizującą mieściły się w ramach swobody ustawodawcy w zakresie określania zasad działania i organizacji mediów publicznych. Istotą tak realizowanej kontroli było stwierdzenie, czy wobec dokonanych zmian KRRiT może w dalszym ciągu skutecznie realizować zadanie stania na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji.

Trybunał potwierdził, że Konstytucja nie reguluje kompleksowo modelu funkcjonowania radiofonii i telewizji. Wskazuje jednak zadania, jakie należy realizować w tej sferze oraz powierza ich wykonywanie wyodrębnionemu organowi, jakim jest KRRiT. Ustawodawca, któremu przysługuje znaczna swoboda w kształtowaniu organizacyjnego wymiaru działania radiofonii i telewizji, nie może normować tej sfery w taki sposób, który skutkować będzie pozbawieniem KRRiT kompetencji. TK dodał, że chociaż przyznanie określonych – w tym także kreacyjnych – uprawnień w sferze mediów publicznych organom powołanym do życia przez ustawodawcę nie jest konstytucyjnie wykluczone, to jednak musi się wiązać z pozostawieniem KRRiT decydującego głosu w ramach ustawowego modelu funkcjonowania radiofonii i telewizji. Organ państwa powołany w drodze ustawy nie może pozbawiać możliwości wykonywania zadań i kompetencji organu konstytucyjnego.

Za niekonstytucyjne zostały uznane te rozwiązania ustawy nowelizującej, które całkowicie wyłączyły udział w 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 stwierdził, że zmiany dokonane w ustawie nowelizującej skutkują całkowitym pozbawieniem KRRiT wpływu na obsadę personalną takich podmiotów. KRRiT została odsunięta od rozstrzygania o tym, kto i jak długo będzie członkiem zarządu spółek publicznej radiofonii i telewizji. To zaś wyklucza możliwość efektywnego wykonywania zadań przypisanych jej w konstytucji. Trybunał uznał również za niezgodne z Konstytucją pozbawienie 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.

## 2. Zmiany w ustawie o radiofonii i telewizji określające zasady powoływania i odwoływania członków zarządu "Telewizji Polskiej - Spółki Akcyjnej" i "Polskiego Radia - Spółki Akcyjnej"

Rzecznik zgłosił<sup>284</sup> udział w postępowaniu z wniosku grupy senatorów w sprawie zasad powoływania i odwoływania członków zarządu "Telewizji Polskiej - Spółki Akcyjnej" oraz "Polskiego Radia - Spółki Akcyjnej" i przedstawił swoje stanowisko.

Zaskarżone przepisy ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji<sup>285</sup> przyznają rządowi (ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa) kompetencję do bezpośredniego kreowania personalnej obsady rad nadzorczych i zarządów spółek i ustalania treści ich statutów bez udziału Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, a jednocześnie skracają kadencję dotychczasowych władz tych mediów, znoszą fundamentalne ustawowe gwarancje niezależności i pluralizmu w sferze zarządzania i struktury mediów publicznych. Bezpośrednie powoływanie i odwoływanie, bez określenia kadencji, jakiegokolwiek limitowania przesłanek i jakiegokolwiek specyficznej procedury, zarządów i rad nadzorczych mediów publicznych przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa jest nie do pogodzenia z zasadą niezależności mediów publicznych, wynikającą zarówno z ratyfikowanych przez Polskę umów międzynarodowych tj. Konwencją o ochronie

<sup>284</sup> VII.603.2.2016 z 31 maja 2016 r., sygn. akt K 23/16.

<sup>285</sup> Ustawa z 30 grudnia 2015 r. (Dz.U. poz. 25).

praw człowieka i podstawowych wolności, jak i z Kartą Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

### 3. Wydawanie prasy przez władze samorządowe

Do Rzecznika wpływały skargi od wydawców lokalnej prasy, którzy zwracali uwagę na negatywne skutki wynikające z wydawania prasy przez władze samorządowe. Zdaniem wnioskodawców, niedopuszczalne jest łączenie funkcji biuletynu informacyjnego organu administracji z funkcją niezależnej prasy, której jednym z zadań jest kontrola społeczna (tzw. public watchdog) nad działaniem władz lokalnych. Z tym zjawiskiem wiąże się często utrudnianie dostępu do informacji dziennikarzom prasy prywatnej. Podważa to zasadę wolności słowa i prawo dostępu obywateli do informacji publicznej. Obowiązujący stan prawny nie zakazuje władzom lokalnym informowania o sprawach gminy poprzez wydawanie biuletynu informacyjnego. Zdaniem Rzecznika działalność ta nie powinna jednak przybierać formy zwykłego tytułu prasowego. Istnieje bowiem duże prawdopodobieństwo, że podstawowe standardy stanowiące o prawie obywateli do ich rzetelnego informowania, jawności życia publicznego oraz kontroli i krytyki społecznej, nie będą realizowane. Rzecznik zwrócił również uwagę na fakt, że ustrojowe przepisy samorządowe nie dopuszczają w sposób wyraźny prowadzenia działalności polegającej na wydawaniu prasy. Poważne wątpliwości Rzecznika budzi także łączenie funkcji publicznych z działalnością gospodarczą przez pisma samorządowe. Zamieszczanie reklam i ogłoszeń w gazecie wydawanej przez gminę nie mieści się w granicach prawa. Przede wszystkim zaś prasa wydawana przez gminę w postaci czasopisma czy dziennika stanowi nieuczciwą konkurencję dla lokalnej prasy prywatnej i osłabia jej pozycję rynkową. Wątpliwości może budzić także wydawanie przez samorząd tytułów prasowych, za które pobierana jest opłata. Zgodnie z obowiązującym prawem dostęp do informacji publicznej jest bowiem bezpłatny. Rzecznik zwrócił się<sup>286</sup> w tej sprawie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z postulatem wprowadzenia regulacji prawnych, które w sposób jednoznaczny określą zasady wydawania biuletynów informacyjnych przez władze samorządowe wszystkich szczebli.

Minister nie podzielił<sup>287</sup> stanowiska Rzecznika. W ocenie resortu jednostki samorządu terytorialnego mogą wydawać prasę. Prawo prasowe nie określa w

---

<sup>286</sup> VII.564.8.2015 z 9 maja 2016 r.

<sup>287</sup> Pismo z 2 czerwca 2016 r.

sposób jednoznaczny pojęcia „wydawca”. Ustawodawca wymieniając podmioty, które mogą działać w roli wydawcy wskazał organizacje samorządowe, jednak jako wydawców wymienia także osoby prawne, a taki status mają jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto gmina może prowadzić działalność wydawniczą na podstawie ustawy o gospodarce komunalnej. Jednocześnie Minister dodał, że problematyka poruszona w wystąpieniu Rzecznika jest bardzo złożona. Dlatego warto zaangażować w dyskusję na ten temat szerszy krąg podmiotów, m.in. Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

Rzecznik zwrócił się<sup>288</sup> w tej sprawie do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów odnosząc się do propozycji Rzecznika w zakresie wprowadzenia do systemu prawa normy ustawowej zakazującej prowadzenia działalności wydawniczej dla prasy finansowanej przez samorząd terytorialny poinformował<sup>289</sup>, że stoi na stanowisku, iż rozwój konkurencji na rynku np. poprzez wzrost liczby wydawanych tytułów jest zjawiskiem pożądanym, a taki zakaz mógłby wpłynąć negatywnie na konkurencję na rynku mediów. Dostrzega jednak problem wynikający z wydawania czasopism przez samorządy i polityki reklamowej przedsiębiorstw związanych z samorządem lokalnym.

Rzecznik oczekuje na odpowiedź Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w tej sprawie.

#### 4. Odpowiedzialność karna za zniesławienie

Od wielu lat toczy się w Polsce debata publiczna dotycząca przestępstwa zniesławienia zawartego w art. 212 Kodeksu karnego<sup>290</sup>. Rzecznik zwrócił uwagę, że utrzymywanie sankcji karnych za zniesławienie w obecnym kształcie wpływa na prowadzenie debaty publicznej i nie uwzględnia szczególnej roli, jaką pełnią media w państwie demokratycznym. Zdaniem Rzecznika nie każde naruszenie czci jest działaniem niedozwolonym. Taka sytuacja ma miejsce, gdy środki masowego przekazu rozpowszechniają informacje lub wypowiedzi krytyczne, które co prawda ingerują w cudze dobra osobiste, lecz służą interesowi publicznemu. W takich przypadkach dziennikarz nie powinien ponosić odpowiedzialności karnej, lecz powinien odpowiadać przed sądem cywilnym w sprawie o ochronę dóbr osobistych.

---

<sup>288</sup> Pismo z 6 lipca 2016 r.

<sup>289</sup> Pismo z 8 sierpnia 2016 r.

<sup>290</sup> Ustawa z 6 czerwca 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 88, poz. 553, z późn. zm.).

W ocenie Rzecznika warto rozważyć uchylenie art. 212 k.k., przy jednoczesnym pozostawieniu odpowiedzialności karnej za oszczerstwo, które było uregulowane w Kodeksie karnym z 1969 r. i polegało na celowym, złośliwym rozpowszechnianiu zarzutów wobec osoby, grupy osób lub instytucji. Powyższy kierunek może być szczególnie użyteczny w kontekście działalności dziennikarskiej. Jeśli intencją dziennikarską jest rozpowszechnianie nieprawdziwych informacji i towarzyszy temu wyraźny zamiar umyślny (związany np. z działalnością polityczną), to w Kodeksie karnym powinien zostać uregulowany wyjątkowy i nadzwyczajny mechanizm reagowania na takie sytuacje. Jednak bez stosowania kary pozbawienia wolności. Rzecznik zwrócił się<sup>291</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie.

Minister poinformował<sup>292</sup>, że regulacja z art. 212 k.k. w obecnym kształcie normatywnym zapewnia równowagę między ochroną wolności wypowiedzi a ochroną godności człowieka. Nie ma więc podstaw do wprowadzenia zmian zaproponowanych przez Rzecznika i zniesienia odpowiedzialności karnej za zniesławienie. Przemawiają za tym zapisy Konstytucji, która nie daje podstaw, by przypisać domniemanie pierwszeństwa ochrony wolności słowa przed innymi konstytucyjnymi wolnościami i prawami. 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 część i dobre imię. Ustawodawca jest zobowiązany do zapewnienia ochrony obywateli przed zniesławieniem przez podmioty gospodarcze, które stać na zapłacenie wysokiego odszkodowania czy też agresywnymi działaniami prowadzonymi w internecie. W tych sytuacjach odpowiedzialność cywilnoprawna ma zbyt słaby zakres oddziaływania i uzasadnione jest sięgnięcie po środki prawa karnego.

Sprawa jest przedmiotem dalszych analiz.

## 5. Naruszenie zasady niezależności i rzetelności dziennikarskiej

Niepokój Rzecznika wzbudziły wydarzenia opisane w 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

---

<sup>291</sup> VII.564.23.2016 z 1 września 2016 r.

<sup>292</sup> Pismo z 8 listopada 2016 r.

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<sup>293</sup> do Prezesa Zarządu Polskiego Radia S.A., Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz Przewodniczącego Rady Mediów Narodowych o przedstawienie szczegółowych wyjaśnień w sprawie.

Do wątpliwości Rzecznika odniósł się Prezes Polskiego Radia informując, że decyzja dyirekcji o czasowym oddelegowaniu ww. dziennikarek do innych prac, z jednej strony była podyktowana potrzebami pracodawcy, a z drugiej strony była ona zgodna z przepisami Kodeksu pracy oraz innymi przepisami wewnątrzkorporacyjnymi obowiązującymi w Polskim Radiu S.A. W wyniku czasowego oddelegowania dwóch pracowników do innych prac osoby te nie utraciły zatrudnienia w Polskim Radiu S.A., jak również nie zostało im obniżone wynagrodzenie.

Z odpowiedzi KRRiT wynika, że nie ma ona uprawnień do ingerowania w politykę personalną prowadzoną przez zarządy spółek mediów publicznych, zarówno w odniesieniu do pracowników jak i współpracowników tych spółek. W szczególności kwestie pracownicze (takie jak zwolnienie pracownika, przeniesienie na inne stanowisko itp.) mogą być przedmiotem indywidualnych roszczeń w stosunku do pracodawcy i mogą być rozstrzygane na gruncie Kodeksu pracy przez sąd pracy.

---

<sup>293</sup> VII.564.41.2016 z 23 listopada 2016 r.



Przewodniczący Rady Mediów Narodowych poinformował<sup>294</sup>, że przepisy prawa nie przyznają Radzie kompetencji do wpływania na bieżące zarządzanie spółek publicznej radiofonii i telewizji, co pozostaje w gestii ich zarządów.

Rzecznik w dalszym ciągu monitoruje przedmiotową sprawę i rozważa ewentualne podjęcie dalszych kroków w tej sprawie.

## 6. Regulacje dotyczące dostępu do pytań z przeprowadzonych państwowych egzaminów

Wątpliwości budzą regulacje dotyczące dostępu do pytań z przeprowadzonych państwowych egzaminów. Sprawa ta jest niezwykle aktualna z uwagi na treść wyroku<sup>295</sup> Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 czerwca 2016 r., w którym TK stwierdził niekonstytucyjność przepisów ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty<sup>296</sup> w zakresie, w jakim dotyczą nieudostępnienia testów i pytań testowych oraz zadań testowych z egzaminów, które już się odbyły. Analogiczna regulacja znajduje się w ustawie o diagnostyce laboratoryjnej<sup>297</sup>. Art. 30w ust. 5 ustawy przewiduje, że testy i pytania testowe oraz zadania egzaminów ustnych i praktycznych Państwowego Egzaminu Specjalizacyjnego Diagnostów Laboratoryjnych nie podlegają udostępnianiu na zasadach określonych w ustawie o dostępie do informacji. W ocenie Rzecznika, przepis ten w zakresie, w jakim dotyczy testów, pytań testowych i zadań egzaminacyjnych, jest niezgodny z konstytucyjnym standardem prawa do informacji o działalności organów władzy publicznej. Dlatego też Rzecznik zwrócił się<sup>298</sup> do Ministra Zdrowia o przedstawienie stanowiska i podjęcie działań legislacyjnych w celu dostosowania przedmiotowych regulacji do standardów konstytucyjnych.

Minister poinformował<sup>299</sup>, że znowelizowane przepisy ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty, które wejdą w życie 1 maja 2017 r. nie będą pozwalały na udostępnianie testów i pytań testowych na zasadach określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Mogą natomiast zostać udostępnione po ich wykorzystaniu na dany Lekarski Egzamin Końcowy i Lekarsko-Dentystyczny Egzamin Końcowy, wyłącznie osobom przystępującym do tych egzaminów. Podobną regulację, w ocenie Ministra, zawiera znowelizowana ustawa o diagnostyce laboratoryjnej. Regulacja ta nie jest więc tożsama z przepisami

<sup>294</sup> Pismo z 21 grudnia 2016 r.

<sup>295</sup> Sygn. K 8/15.

<sup>296</sup> Ustawa z 5 grudnia 1996 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 464 z późn. zm.)

<sup>297</sup> Ustawa z 27 lipca 2001 r. (Dz. U. z 2014 r., poz. 1384 z późn. zm.)

<sup>298</sup> VII.6060.48.2014 z 11 lipca 2016 r.

<sup>299</sup> Pismo z 16 sierpnia 2016 r.

zakwestionowanymi w wyroku TK, gdyż przewiduje udostępnienie pytań testowych po ich wykorzystaniu osobom przystępującym do egzaminu, natomiast przepisy zakwestionowane przez TK nie przewidywały takiej możliwości. Do resortu wpłynął wniosek Prezesa Krajowej Izby Diagnostów Laboratoryjnych zawierający propozycje nowych uregulowań zawartych w ustawie o diagnostyce laboratoryjnej. W związku z tym rozpoczęto prace zmierzające do zmian m.in. w kształceniu podyplomowym diagnostów laboratoryjnych, a więc kwestia dotycząca dostępu do testów i pytań testowych zostanie ponownie poddana szczegółowej merytorycznej analizie w trakcie prac nad nowelizacją tej ustawy.

Rzecznik będzie monitorował sprawę oraz postęp prac legislacyjnych w tym zakresie.

## 7. Ograniczanie obecności dziennikarzy na terenie Sejmu oraz dostępu obywateli do informacji

W związku z opublikowaną na stronach internetowych Sejmu „Informacją na temat zmian w organizacji pracy mediów w Parlamencie”, Rzecznik przypomniał, że w 2006 r. oraz w 2008 r. 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. Art. 61 Konstytucji gwarantuje każdemu obywatelowi dostęp do informacji publicznej oraz wolność pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. 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. Zgodnie z art. 61 ust. 4 Konstytucji, tryb udzielania informacji określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy. Wyłącznie więc regulamin uchwalony przez daną izbę parlamentu 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 z punktu widzenia standardu konstytucyjnego. Mając

powyższe na względzie Rzecznik zwrócił się<sup>300</sup> do Marszałka Sejmu z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie.

## **B. Prawo do prywatności i ochrona danych osobowych**

### **1. Zasady stosowania monitoringu wizyjnego**

Rzecznik wielokrotnie sygnalizował<sup>301</sup> poszczególnym ministrom problemy związane z brakiem odpowiedniej regulacji monitoringu wizyjnego. Ze względu na fakt, że zagadnienie monitoringu dotyczy różnych sfer działalności państwa, w ocenie Rzecznika konieczna jest międzyresortowa koordynacja prac w tym zakresie. Nadal bowiem istnieje wiele obszarów, w których monitoring jest stosowany bez podstawy prawnej. Zdaniem Rzecznika niezbędne jest kompleksowe uregulowanie monitoringu wizyjnego w przepisach rangi ustawowej. Przyjęte rozwiązania powinny zapewniać bezpieczeństwo obywateli i porządek publiczny, a jednocześnie uwzględniać prawo do ochrony życia prywatnego i ochronę danych osobowych. W kolejnym wystąpieniu Rzecznik zwrócił się<sup>302</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o przekazanie informacji na temat stanu prac nad projektem ustawy o monitoringu wizyjnym.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>303</sup> o prowadzonych pracach analitycznych i zapewnił, że po ich zakończeniu niezwłocznie rozpoczną się prace legislacyjne zmierzające do opracowania nowej wersji projektu założeń do projektu ustawy o monitoringu wizyjnym. Minister przedstawił również podstawowe cele projektowanej ustawy i oczekiwane efekty ustawowych regulacji.

Rzecznik ponownie zwrócił się<sup>304</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o przekazanie dokładnych informacji na temat planowanego harmonogramu dalszych prac w tej sprawie.

W odpowiedzi Minister wyjaśnił<sup>305</sup>, że projekt założeń do projektu ustawy o monitoringu wizyjnym został wycofany spod obrad Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu, co zostało podyktowane koniecznością podjęcia dalszych analiz i prac koncepcyjnych. Dodał także, że uzasadnione może okazać się całkowite odstępianie od dalszych prac nad przedmiotowym projektem założeń co

---

<sup>300</sup> VII.6060.54.2016 z 19 grudnia 2016 r.

<sup>301</sup> Informacja RPO za 2013 r., str. 71.

<sup>302</sup> VII.501.316.2014 z 18 lutego 2016 r.

<sup>303</sup> Pismo z 14 marca 2016 r.

<sup>304</sup> VII.501.316.2014 z 29 kwietnia 2016 r.

<sup>305</sup> Pismo z 24 maja 2016 r.

oznaczałoby, że przedstawiony zostanie projekt ustawy, bez przygotowywania jego założeń.

## 2. Zasady stosowania monitoringu wizyjnego w domach pomocy społecznej

Rzecznik zwrócił się<sup>306</sup> do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o podjęcie prac nad uregulowaniem w przepisach rangi ustawowej zasad stosowania monitoringu wizyjnego w domach pomocy społecznej. Instalowanie kamer telewizji przemysłowej (monitoringu) w domach pomocy społecznej – bez podstawy ustawowej – może naruszać przepisy Konstytucji, a także postanowienia międzynarodowych aktów prawnych gwarantujących prawo do prywatności. Dotyczy to także braku uregulowań prawnych dotyczących przekazywania, odtwarzania i utrwalania obrazu lub dźwięku z monitoringu, praw osób monitorowanych oraz zasad wykorzystania tych danych. Wszelkie działania, które uzasadniają ingerencję w prawo do prywatności powinny być uregulowane w ustawie. Zainstalowanie systemu monitoringu w pomieszczeniach mieszkalnych domów pomocy społecznej, zwłaszcza dla osób przewlekle psychicznie chorych i osób niepełnosprawnych intelektualnie, powinno mieć miejsce jedynie wtedy, gdy jest to absolutnie konieczne ze względu na zagrożenie ich życia lub zdrowia.

W odpowiedzi Minister wskazał<sup>307</sup>, że kwestia stosowania monitoringu w domach pomocy społecznej, a w szczególności w pokojach mieszkańców, wpisuje się w szerszą kwestię uregulowania monitoringu w obiektach użyteczności publicznej. Potrzeba przygotowania regulacji ogólnej została dostrzeżona już kilka lat temu, jednak stosowne przepisy nie zostały dotychczas uchwalone. Ministerstwo przeanalizuje potrzebę wprowadzenia szczegółowych standardów, zapozna się z istniejącą praktyką i argumentami osób zarządzających domami pomocy społecznej, a także uzgodni z Głównym Inspektorem Ochrony Danych Osobowych treść ewentualnych przepisów. Ponadto zapewniono Rzecznika, że do czasu wprowadzenia odpowiednich regulacji prawnych, Ministerstwo będzie wskazywało wojewodom na konieczność przestrzegania praw mieszkańców domów pomocy społecznej. W szczególności wojewodowie nie mogą zezwalać dyrektorom placówek na montaż kamer w pokojach mieszkalnych.

---

<sup>306</sup> III.7065.3.2016 z 8 kwietnia 2016 r.

<sup>307</sup> Pismo z 6 maja 2016 r.

### 3. Ochrona prawa do prywatności oraz danych osobowych w związku z realizacją programu Rodzina 500 plus

Regulacje przyjęte w ustawie o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci<sup>308</sup>, wprowadzającej program Rodzina 500 plus, budzą wątpliwości z punktu widzenia prawa do prywatności i ochrony danych osobowych. Zasadnicze wątpliwości Rzecznika wzbudziła regulacja dotycząca utworzenia centralnego rejestru, który obejmuje informacje gromadzone na podstawie przepisów ustawy przez właściwe organy i samorządy województw podczas realizacji zadań związanych z przyznawaniem świadczenia wychowawczego. Z przepisów ustawy, jak i z uzasadnienia do niej nie wynika, czy wszystkie gromadzone dane są niezbędne dla realizacji świadczenia. Zastrzeżenia dotyczyły również zasad udostępniania danych innym podmiotom, w tym braku regulacji odnoszących się do trybu udostępniania informacji z rejestru centralnego. Zdaniem Rzecznika nie zostały spełnione podstawowe przesłanki uzasadniające gromadzenie danych osobowych, czyli adekwatność, przejrzystość i precyzyjność. W ustawie brakuje regulacji określających okres przechowywania danych osobowych przez upoważnione podmioty. Ponadto nie uzasadniono 10-letniego okresu przechowywania danych w rejestrze specjalnym, co jest niezgodne z zasadą czasowego ograniczenia przetwarzania danych wynikającą z ustawy o ochronie danych osobowych i przepisach unijnych. Rzecznik wskazał, że ustawa o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci uchyliła art. 23 ust. 4a ustawy o świadczeniach rodzinnych. Zgodnie z tym przepisem w przypadku wątpliwości co do samotnego wychowywania dziecka, właściwy organ mógł przeprowadzić wywiad środowiskowy. Uchylenie tego przepisu może oznaczać w praktyce konieczność weryfikacji faktu samotnego wychowywania dziecka w formie pełnego wywiadu środowiskowego. Istnieje więc obawa, że dane osobowe mogą być przetwarzane w szerszym zakresie, niż wskazywałby na to cel ustawy. Gromadzenie i przetwarzanie danych o niepełnosprawności, wysokości dochodu czy karalności nie wydaje się niezbędne dla potwierdzenia, że osoba ubiegająca się o świadczenie rzeczywiście samotnie wychowuje dziecko. W wystąpieniu skierowanym do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Rzecznik zwrócił się<sup>309</sup> o uwzględnienie przedstawionych zastrzeżeń, a także uwag Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych w ramach najbliższej nowelizacji ustawy.

---

<sup>308</sup> Ustawa z 11 lutego 2016 r. (Dz.U. poz. 195).

<sup>309</sup> VII.520.1.2016 z 11 maja 2016 r.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>310</sup>, że rejestr centralny, utworzony na mocy przepisów ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci służy jedynie weryfikacji uprawnień do świadczenia wychowawczego i ma wyeliminować przypadki nieuprawnionego pobierania świadczeń w kilku miejscach jednocześnie. Umożliwia też przeprowadzenie odpowiednich analiz statystycznych i sprawozdań z realizacji zadań wynikających z tej ustawy. Rejestr centralny, do celów statystycznych, podlega anonimizacji. Analizy zbioru danych służą prognozowaniu zmian zapotrzebowania na świadczenia wychowawcze. Ponadto Minister wyjaśnił, że pozyskiwanie danych o dochodach jest niezbędne do oceny, czy spełnione zostało kryterium dochodowe w przypadku ubiegania się o świadczenie na pierwsze dziecko. Zdaniem Ministra sposób przechowywania danych osobowych osób ubiegających się o świadczenie wychowawcze jest prawidłowy i zgodny z prawem. Natomiast uchylenie przepisu art. 23 ust. 4a ustawy o świadczeniach rodzinnych nie prowadzi do weryfikowania faktu samotnego wychowywania dziecka w formie pełnego wywiadu środowiskowego. Definicja osoby samotnie wychowującej dziecko jest uregulowana w ustawie o świadczeniach rodzinnych, dlatego fakt samotnego wychowania dziecka nie jest okolicznością wymagającą dodatkowej weryfikacji. Jednocześnie Minister zapewnił, że w ciągu najbliższych 12 miesięcy zostanie dokonany kompleksowy przegląd i ocena rozwiązań zawartych w ustawie o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, a zagadnienia dotyczące ochrony danych osobowych będą konsultowane z Biurem Generalnego Inspektora Danych Osobowych.

Otrzymałą odpowiedź Rzecznik przekazał<sup>311</sup> do GIODO. W odpowiedzi GIODO zapewnił, że podtrzymuje wszystkie zastrzeżenia zgłaszane w toku prac legislacyjnych nad przepisami ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci i ma zamiar wziąć aktywny udział w planowanym przez Ministerstwo kompleksowym przeglądzie i ocenie zawartych w ustawie rozwiązań.

Rzecznik będzie monitorował przebieg prac legislacyjnych w tym zakresie.

#### 4. Niekonstytucyjność przepisów ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym

Na tle badanych spraw uwagę Rzecznika zwróciły przepisy ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym<sup>312</sup>. Niepokój budzi uprawnienie Przewodniczącego Komisji nadzoru Finansowego polegające na możliwości żądania od podmiotu

---

<sup>310</sup> Pismo z 3 czerwca 2016 r.

<sup>311</sup> VII.520.1.2016 z 1 czerwca 2016 r.

<sup>312</sup> Ustawa z 29 lipca 2005 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 1289, z późn. zm.).



świadczącego usługi telekomunikacyjne udostępnienia informacji, stanowiących tajemnicę telekomunikacyjną w rozumieniu ustawy Prawo telekomunikacyjne<sup>313</sup>, z uwzględnieniem danych abonenta pozwalających na jego identyfikację 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 uprawnienie to 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<sup>314</sup> Trybunału Konstytucyjnego z 30 lipca 2014 r., 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 i tajemnicę komunikowania się 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 to musi ona być proporcjonalna. Ponadto brak niezależnej kontroli organów państwa nad tym procesem stwarza ryzyko nadużyć. Przytoczona argumentacja jest aktualna także w zakresie regulowanym ustawą o nadzorze nad rynkiem kapitałowym, który również nie przewiduje żadnej formy kontroli nad pozyskiwaniem danych.

Wątpliwości budzi także przewidziana w ustawie o nadzorze nad rynkiem kapitałowym ingerencja w treść prowadzonych rozmów. Przepisy ustawy nie tylko nie przewidują w tym zakresie żadnej kontroli, ale dopuszczają ową ingerencję już na etapie postępowania wyjaśniającego, również w celu ustalenia, czy zachodzi konieczność wszczęcia postępowania administracyjnego. Wprawdzie przepisy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z 13 lipca 2009 r. 2009/65/WE przewidują wymóg przyznania właściwym organom wszelkich uprawnień

---

<sup>313</sup> Ustawa z 16 lipca 2004 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 1489, z późn. zm.).

<sup>314</sup> K 23/11.



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

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>315</sup> do Ministra Rozwoju i Finansów o ustosunkowanie się do powyższych kwestii, a także o informację na temat praktyki stosowania wskazanych przepisów ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym.

W odpowiedzi Minister podkreślił<sup>316</sup>, że przywołany w wystąpieniu Rzecznika wyrok Trybunału Konstytucyjnego nie obejmuje ustawy 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. 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. Minister poinformował, że resort finansów rozważa przeniesienie tego instrumentu prawnego 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 zmian prawa w zakresie mechanizmu zewnętrznej sądowej kontroli nad korzystaniem z przedmiotowego uprawnienia.

Rzecznik będzie tę sprawę nadal analizował i monitorował.

## 5. Wdrożenie umowy FATCA

Rzecznik poinformował Ministra Finansów o skargach, jakie otrzymuje od obywateli w związku z wejściem w życie przepisów ustawy o wykonywaniu

---

<sup>315</sup> VII.520.8.2016 z 17 listopada 2016 r.

<sup>316</sup> Pismo z 23 grudnia 2016 r.

Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki w sprawie poprawy wypełniania międzynarodowych obowiązków podatkowych oraz wdrożenia ustawodawstwa FATCA<sup>317</sup>.

1 grudnia 2016 r. upływał termin złożenia oświadczenia o rezydencji podatkowej. Tymczasem proces składania oświadczeń nie przebiegał bez zastrzeżeń, co może mieć swoje konsekwencje dla posiadaczy rachunków oraz instytucji finansowych.

Rzecznik zwrócił uwagę w szczególności na zobowiązanie posiadaczy rachunków do składania oświadczeń pod rygorem odpowiedzialności karnej w sytuacji, gdy podstawowe pojęcia nie zostały w ustawie zdefiniowane. Chodzi tu przede wszystkim o pojęcie rezydenta podatkowego USA. Rzecznik zwrócił się<sup>318</sup> z prośbą do Ministra Rozwoju i Finansów o dodatkowe informacje na temat działań podjętych przez resort finansów w związku z umową FATCA.

Minister Finansów poinformował<sup>319</sup>, że przyjęte w Ustawie FATCA rozwiązanie polegające na czasowym zamykaniu rachunku do momentu złożenia stosownego oświadczenia o rezydencji podatkowej jest wynikiem kompromisu wypracowanego między stroną amerykańską a polską. Jeśli chodzi o rygor odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań przewidziany dla posiadaczy rachunków wynika on ze wzorowania się na amerykańskich formularzach oświadczeń, w których taka sytuacja została określona. Powyższe rozwiązanie jest zgodne z unijną dyrektywą w sprawie automatycznej wymiany informacji w dziedzinie opodatkowania. W związku z brakiem ustawowych podstaw weryfikowania złożonych oświadczeń przez instytucje raportujące projektodawca zdecydował o usunięciu rygoru odpowiedzialności karnej z projektu ustawy o wymianie informacji podatkowych z innymi państwami. Minister Finansów zapowiedział, że wystąpi z propozycją o wykreślenie podobnego zapisu z Ustawy FATCA. Opisana przez Rzecznika praktyka stosowana przez niektóre instytucje finansowe wskazuje, że część z nich nieprawidłowo wywiązuje się z zobowiązań płynących z wykonywania Umowy FATCA. To do nich bowiem należy weryfikacja otrzymanego oświadczenia i określenie czy posiadacz rachunku jest rezydentem USA dla celów podatkowych. Przerzucanie odpowiedzialności na posiadaczy rachunków stanowi działanie nieuprawnione. Minister podkreślił, że dostrzega konieczność upowszechnienia informacji związanych z wdrożeniem Umowy FATCA, a także mechanizmem automatycznej wymiany informacji

---

<sup>317</sup> Ustawa z 9 października 2015 r. (Dz.U., poz. 1712).

<sup>318</sup> VII.522.4.2016 z 8 sierpnia 2016 r.

<sup>319</sup> Pismo z 21 września 2016 r.

podatkowych z USA i innymi państwami. W resorcie finansów prowadzone są prace nad aktualizacją strony internetowej pod tym kątem.

Rzecznik docenił deklarację wprowadzenia zmian 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<sup>320</sup> 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.

W odpowiedzi poinformowano<sup>321</sup> Rzecznika, że Komisja Nadzoru Finansowego nie był organem bezpośrednio zaangażowanym w proces uzgadniania treści i warunków negocjacji umowy FATCA. 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

---

<sup>320</sup> Pismo z 4 listopada 2016 r.

<sup>321</sup> Pismo z 7 grudnia 2016 r.

wynikających z postanowień umowy w sprawie poprawy wypełniania międzynarodowych obowiązków podatkowych, wdrożenia ustawodawstwa FATCA oraz ustawy o wykonywaniu umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki w sprawie poprawy wypełniania międzynarodowych obowiązków podatkowych i wdrożenia ustawodawstwa FATCA.

## 6. Ustawa o zmianie ustawy o Policji – opinia Komisji Weneckiej

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<sup>322</sup>. 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

---

<sup>322</sup> Ustawa z 15 stycznia 2016 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 147).

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<sup>323</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji 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 przedstawił<sup>324</sup> informacje na temat stanowiska w sprawie realizacji przez ustawę inwigilacyjną wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 30 lipca 2014 r. Odnosząc się do opinii Komisji Weneckiej wskazał jedynie, że we wnioskach Komisja z zadowoleniem przyjęła działania polskiego ustawodawcy odnośnie wprowadzenia ww. wyroku w życie. Pomiął natomiast wszystkie zastrzeżenia Komisji. W ocenie Ministra „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). Orzeczenie Trybunału będzie kluczowe dla podjęcia inicjatywy legislacyjnej w omawianym zakresie. W resorcie rozpoczęły się natomiast prace nad przygotowaniem rozwiązań prawnych mających na celu urealnienie demokratycznego standardu cywilnej kontroli nad umundurowanymi służbami porządku publicznego.

Rzecznik będzie monitorował sprawę.

## 7. Ochrona danych osobowych zawartych w materiałach śledztwa

Rzecznik wystąpił<sup>325</sup> do Ministra Sprawiedliwości z postulatem zwiększenia zakresu ochrony danych osobowych zawartych w aktach postępowania przygotowawczego. Do analizy tego problemu skłoniła Rzecznika sprawa rozpowszechnienia w internecie materiałów śledztwa w sprawie tzw. afery podsłuchowej dotyczącej podsłuchiwanie od lipca 2013 r. w dwóch restauracjach

---

<sup>323</sup> VII.501.178.2015 z 5 października 2016 r.

<sup>324</sup> Pismo z 2 listopada 2016 r.

<sup>325</sup> II.519.861.2015 z 24 marca 2016 r.

kilkudziesięciu osób z kręgu polityki, biznesu oraz byłych i obecnych funkcjonariuszy publicznych.

Przepisy Kodeksu postępowania karnego dotyczące anonimizacji danych niektórych uczestników postępowania, obowiązujące od 8 kwietnia 2015 r., w należyty sposób chronią dane pokrzywdzonego i świadka. W ocenie Rzecznika podobną ochroną powinny zostać objęte dane osób niebędących pokrzywdzonymi lub świadkami. Osobami tymi są na przykład osoby najbliższe dla zmarłego pokrzywdzonego, bądź osoby, co do których doszło do ingerencji w ich prawa w związku z przeszukaniem lub zatrzymaniem rzeczy, a także podejrzani. Do grupy tej mogą należeć również osoby, które nie pełnią żadnej roli w procesie, a ich dane osobowe zostały zawarte w aktach sprawy np. w związku z zabezpieczeniem dokumentacji związanej z przedmiotem postępowania. W przypadku udostępnienia akt postępowania osoba uprawniona ma możliwość zapoznania się z danymi teleadresowymi tych osób, co może narazić je na negatywne konsekwencje. Istnieje zatem potrzeba rozważenia odpowiedniej nowelizacji przepisów Kodeksu postępowania karnego. Zmiany wymagają ponadto przepisy zarządzenia Prokuratora Generalnego w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów oraz innych działów administracji w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury<sup>326</sup>, ponieważ nie regulują niektórych aspektów udostępniania akt postępowania przygotowawczego, istotnych dla ochrony danych uczestników postępowania i innych osób. Po pierwsze, przepisy zarządzenia powinny przewidywać, że osobę uprawnioną do przeglądania akt uprzedza się o tym, że publiczne rozpowszechnianie bez zezwolenia wiadomości z postępowania przygotowawczego, zanim zostały ujawnione w postępowaniu sądowym, jest karalne. Miałoby to znaczenie prewencyjne. Po drugie, w przepisach powinien znaleźć się wymóg odpowiedniego oznaczenia udostępnianych materiałów postępowania, tak aby można było ustalić źródło „przecieku”. W sprawach, gdzie z aktami postępowania karnego zapoznaje się wiele osób uprawnionych, osoba, która bez zezwolenia upublicznia wiadomości z postępowania przygotowawczego, może uniknąć odpowiedzialności karnej za swój czyn z powodu braku dowodów.

W odpowiedzi Minister wskazał<sup>327</sup>, że w trakcie prac nad ustawą o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka rozważano koncepcję poszerzenia anonimizacji danych także na inne niż świadek i pokrzywdzony osoby biorące udział w procesie karnym. Uznano jednak, że mogłoby to prowadzić do naruszenia zasady wewnętrznej jawności postępowania. Zgodnie z tą zasadą, strony

---

<sup>326</sup> Zarządzenie nr 48/15 z 24 czerwca 2015 r.

<sup>327</sup> Pismo z 2 maja 2016 r.



postępowania powinny mieć zagwarantowany równy i możliwie pełny dostęp do danych uczestników. Z tego powodu, a także ze względów praktycznych przyjęto założenie, że krąg osób objętych anonimizacją danych powinien być stosunkowo wąski i dokładnie określony.

Co więcej, ścisła ochrona danych adresowych osób niebędących świadkami ani pokrzywdzonymi, jak również osób, które nie składały zawiadomienia o przestępstwie, została uznana za bezcelową z uwagi na brak realnego zagrożenia ze strony oskarżonego. Minister zapewnił, że rozważy propozycję prewencyjnego uprzedzania osób mających dostęp do akt postępowania przygotowawczego o odpowiedzialności karnej za publiczne rozpowszechnianie bez zezwolenia wiadomości z postępowania przygotowawczego, zanim zostały ujawnione w postępowaniu sądowym. Zaznaczył jednak, że prewencyjne oddziaływanie ewentualnego obowiązku pouczenia o treści tego przepisu będzie znacznie ograniczone. W większości przypadków osoba, która dopuściła się takiego zachowania starała się pozostać anonimowa. Uzasadnia to przypuszczenie, że miała świadomość jego bezprawności. Postulat wprowadzenia wymogu znakowania materiałów postępowania przygotowawczego również wydaje się mało skutecznym sposobem na ustalenie źródła „przecieku”. Najnowsze techniki utrwalania obrazu umożliwiają bowiem ominięcie większości sposobów znakowania takich materiałów.

Zważywszy, iż Minister Sprawiedliwości poinformował Rzecznika, że w tym zakresie wystąpienie zostało przekazane Prokuratorowi Krajowemu, Rzecznik zwrócił się<sup>328</sup> do Prokuratury Krajowej z prośbą o informacje o stanowisku zajęтым w przedmiotowej sprawie i ewentualnych działaniach.

## 8. Sporządzanie wokand sądowych

We wcześniejszych wystąpieniach<sup>329</sup> kierowanych do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik wskazywał na dwa aspekty sporządzania wokand sądowych, które prowadziły do naruszenia prawa do prywatności. Ten stan uległ jednak zmianie dzięki nowej regulacji sporządzania wokand, wprowadzonej do aktu prawnego rangi rozporządzenia, która przewiduje utajnienie danych osobowych (§ 69 i 70 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 grudnia 2015 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych). W dalszym ciągu pozostał jednak nierozwiązany problem, rangi aktu prawnego, w którym uregulowane zostały

---

<sup>328</sup> Pismo z 8 grudnia 2016 r.

<sup>329</sup> Informacja RPO za 2014 r., str. 37.



zasady przetwarzania danych osobowych na wokandzie sądowej. Zdaniem Rzecznika treść wokandy i sposób jej udostępniania powinien zostać uregulowany w ustawie bądź rozporządzeniu wydanym na podstawie – wymaganego konstytucyjnie – szczegółowego upoważnienia dotyczącego tej materii. Rzecznik podkreślił, że konstytucyjne standardy wskazują na prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz decydowania o swoim życiu osobistym i nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby, a władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Co istotne, Konstytucja zawiera także formalną gwarancję, zgodnie z którą zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji ma określać ustawa (art. 51 ust. 5 Konstytucji). Ponadto, Rzecznik zwracał uwagę, że z upoważnienia do wydania przedmiotowego rozporządzenia nie wynika uprawnienie do wskazania, jakie dane mogą być zamieszczane na wokandach sądowych. W ocenie Rzecznika, przedmiotowe upoważnienie przez to, że nie zawiera wytycznych odnoszących się do materii związanych z przetwarzaniem danych osobowych na wokandach sądowych może prowadzić do naruszenia art. 92 ust. 1 Konstytucji. Rzecznik ponownie zwrócił się<sup>330</sup> do Ministra Sprawiedliwości o przedstawienie stanowiska i podjęcie działań zmierzających do dostosowania regulacji do standardów zawartych w Konstytucji.

W związku z brakiem odpowiedzi, Rzecznik ponowi wystąpienie w tym zakresie.

## 9. Wyciek danych z bazy PESEL

W środkach masowego przekazu pojawiły się doniesienia o wycieku danych z bazy PESEL. Początkowo informowano, że problem może dotyczyć nawet ok. 1,5 mln Polaków. W kolejnych dniach jednak podkreślano, że „wyciek” nie miał charakteru nielegalnego i wiązał się z czynnościami wykonywanymi przez kancelarie komornicze. Do Rzecznika wpłynęło jednak wiele skarg od zaniepokojonych obywateli z prośbą o wyjaśnienie tej sprawy. Przede wszystkim dotyczyły one możliwości wykorzystania danych do zaciągnięcia kredytu oraz podjęcia skutecznych działań przez właściwe organy państwowe, które w myśl Konstytucji są zobowiązane do zabezpieczenia danych zbieranych na temat obywatela. Zgodnie z art. 6 ustawy o ewidencji ludności<sup>331</sup> rejestr PESEL jest

<sup>330</sup> VII.501.337.2014 z 22 czerwca 2016 r.

<sup>331</sup> Ustawa z 24 września 2010 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 722, z późn. zm.).

centralnym zbiorem danych, prowadzonym przez ministra właściwego do spraw informatyzacji. Rzecznik zwrócił się<sup>332</sup> do Ministra Cyfryzacji, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych oraz Prezesa Krajowej Rady Komorniczej o udzielenie informacji o prowadzonych działaniach mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa informatycznego, a także o procedurach mających zapobiec podobnym sytuacjom w przyszłości.

Minister Cyfryzacji poinformował<sup>333</sup> o działaniach, które podjęto w związku z tą sprawą. Na stronie Ministerstwa znalazły się informacje mające na celu przekazanie obywatelom wiedzy na temat funkcjonowania bazy PESEL oraz przybliżenie im zasad ochrony danych osobowych. Publikacja miała też uspokoić opinię publiczną. W omawianej sytuacji nie doszło bowiem do wycieku, czyli nieautoryzowanego dostępu do danych wrażliwych. System teleinformatyczny zapewniający bezpieczeństwo rejestrowi PESEL zawsze odnotowuje kto, kiedy i w jakim zakresie przetwarza informacje. W tym wypadku chodziło o kancelarie komornicze. Ponadto Ministerstwo uruchomiło specjalną infolinię przeznaczoną dla obywateli, pod którą można dowiedzieć się o działaniu bazy PESEL. Ministerstwo Cyfryzacji współpracuje z Prokuraturą Okręgową w Warszawie, która prowadzi śledztwo w sprawie niedopełnienia obowiązków i działania na szkodę interesu publicznego i prywatnego przez komorników sądowych. Niezależne postępowania w tej sprawie prowadzą też Krajowa Rada Komornicza i Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych.

Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych poinformował<sup>334</sup>, że zaplanowano przeprowadzenie w kancelariach komorniczych kontroli zgodności przetwarzania przez te podmioty danych z przepisami o ochronie danych osobowych.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował<sup>335</sup> 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

---

<sup>332</sup> VII.520.9.2016 z 1 września 2016 r.

<sup>333</sup> Pismo z 1 września 2016 r.

<sup>334</sup> Pismo z 16 września 2016 r.

<sup>335</sup> Pismo z 11 października 2016 r.

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 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.

Rzecznik oczekuje na odpowiedź od Prezesa Krajowej Rady Komorniczej.

#### 10. Rejestr sprawców przestępstw seksualnych

Rada Ministrów przekazała do Sejmu projekt ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym<sup>336</sup>. Projekt ustawy przewidywał wprowadzenie szczególnych środków ochrony, przeciwdziałających zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym. Środki ochrony miały przybrać postać m.in. utworzenia rejestru sprawców przestępstw na tle seksualnym, nałożenia określonych obowiązków na pracodawców i innych organizatorów w zakresie działalności związanej z wychowaniem, edukacją, leczeniem małoletnich lub opieką nad nimi oraz określenia miejsc szczególnego zagrożenia (policyjnej mapy zagrożeń).

Zaproponowane przepisy ustawy wzbudziły wątpliwości Rzecznika odnośnie do prawa do prywatności - sprawców, ale przede wszystkim również ofiar przestępstw. W związku z tym RPO skierował wystąpienie do Przewodniczącego podkomisji sejmowej zajmującej się projektem<sup>337</sup>.

Podstawową wątpliwość Rzecznika budził fakt, że w uzasadnieniu do projektu ustawy nie przedstawiono żadnych analiz obowiązującego prawa ani nie wskazano na żadne badania, które pokazywałyby skuteczność (lub jej brak) w odniesieniu do środków w celu zwalczania przestępczości seksualnej, jakie istnieją obecnie. Nie można zatem stwierdzić, na jakiej podstawie projektodawcy uznali, że wprowadzenie proponowanych środków ograniczających prawo do prywatności i

---

<sup>336</sup> Druk nr 189

<sup>337</sup> Pismo z 24 lutego 2016 r. VII.501.8.2016.

prawo do ochrony danych osobowych można uznać za konieczne w demokratycznym państwie.

Zastrzeżenia rodziły też rozwiązania zaproponowane w odniesieniu do rejestru sprawców przestępstw na tle seksualnym - zarówno w wersji z ograniczonym dostępem, jak i rejestru publicznego. W szczególności Rzecznik uważał, że niektóre proponowane regulacje mogą nieść za sobą zagrożenia dla prawa do prywatności (art. 47 Konstytucji), ale także prawnej ochrony życia (art. 38 Konstytucji) i prawnej ochrony zdrowia (art. 68 Konstytucji) osób, których dane zostaną umieszczone w rejestrze.

Projektodawca nie uwzględniał wysokiego poziomu społecznej stygmatyzacji sprawców przestępstw na tle seksualnym, który może prowadzić do niebezpiecznych zachowań innych osób względem tych sprawców, poza systemem państwowego wymierzania sprawiedliwości. Ponadto, pełna i jednoznaczna identyfikacja osoby objętej rejestrem publicznym, wynikająca z faktu publikacji imienia i nazwiska, daty urodzenia, ale również fotografii sprawcy, może w efekcie prowadzić do identyfikacji ofiar sprawcy w przypadku, gdy pokrzywdzonym jest członek rodziny sprawcy, co może skutkować ich niedopuszczalną wiktyimizacją. Przedstawiciele Rzecznika uczestniczyli w pracach legislacyjnych w Sejmie i Senacie. Większość uwag Rzecznika nie została uwzględniona. Ustawa została uchwalona w dniu 13 maja 2016 r.<sup>338</sup>. Rzecznik będzie analizował efekty jej wprowadzenia w życie.

## C. Wolność zgromadzeń

### 1. Odmowa przejazdu rowerzystów w ramach Masy Krytycznej

Rzecznik w wystąpieniu do Prezydenta Miasta Krakowa zasygnalizował<sup>339</sup> naruszenie konstytucyjnej wolności zgromadzeń w związku z odmową przyjęcia zawiadomienia o planowanym zgromadzeniu mającym formę przejazdu rowerowego. Zdaniem Rzecznika przejazd rowerzystów w Masie Krytycznej należy uznać za zgromadzenie, a Prawo o zgromadzeniach<sup>340</sup> nie przewiduje ograniczeń co do formy zorganizowania zgromadzenia. Organy państwa powinny zapewnić obywatelom możliwość zorganizowania i uczestniczenia w pokojowych zgromadzeniach. Obowiązkiem władz publicznych jest nie tylko usunięcie przeszkód w realizacji wolności zgromadzeń, ale także podjęcie wszelkich działań

<sup>338</sup> Ustawa z dnia 13 maja 2016 r. o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym, Dz.U. z 2016 r. poz. 862.

<sup>339</sup> VII.613.8.2015 z 2 czerwca 2016 r.

<sup>340</sup> Ustawa z 24 lipca 2015 r. (Dz.U., poz. 1485).

w celu pełnego urzeczywistnienia korzystania z tej wolności. Zorganizowanie zgromadzenia w formie przejazdu rowerów, w celu wyrażenia określonego stanowiska, stanowi przejaw realizacji konstytucyjnej wolności zgromadzeń. Głównym celem Masy Krytycznej jest zwrócenie uwagi władz miasta na ilość rowerzystów, a także wyrażenie poglądu o konieczności modernizacji infrastruktury miejskiej i wprowadzeniu udogodnień dla rowerzystów w poruszaniu się po mieście. Rzecznik wskazał, że do zgromadzeń publicznych nie można odnosić przepisów Prawa o ruchu drogowym<sup>341</sup> mówiących o obowiązkach organizatora imprezy powodującej utrudnienia w ruchu. To na władzach miasta ciąży obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa uczestnikom zgromadzenia. Jak wynika z wyroku<sup>342</sup> Trybunału Konstytucyjnego z 18 stycznia 2006 r. nakładanie wymogu na organizatora zgromadzenia publicznego do uzyskania odrębnych pozwoleń w oparciu o przepisy Prawa o ruchu drogowym narusza konstytucyjną wolność zgromadzeń.

W odpowiedzi Prezydent Miasta Krakowa poinformował<sup>343</sup>, że zlecił ponowne wnikliwe przeanalizowanie praktyki w zakresie organizacji zgromadzenia publicznego – Rowerowej Masy Krytycznej. Pierwszorzędną przyczyną dotychczasowej praktyki organizacji imprezy publicznej o takim charakterze było zapewnienie bezpieczeństwa uczestnikom zgromadzenia. Organizacja imprezy masowej o takim charakterze w warunkach wielkomiejskich, natężonym ruchu drogowym stanowiła realne zagrożenie dla życia i zdrowia uczestników ruchu drogowego. Rozstrzygnięcie Sądu Okręgowego w zakresie interpretacji spornego przepisu Prawa o zgromadzeniach, zobligowało Urząd Miasta do przyjmowania również zgłoszeń dotyczących zgromadzenia publicznego w formie „przejazdu rowerów”, z uwzględnieniem charakteru każdego wniosku. Prezydent Miasta zobowiązał się do stosowania wydanej przez Sąd Okręgowy interpretacji.

## 2. Ustawa o zmianie ustawy Prawo o zgromadzeniach

W związku z przedstawieniem projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo o zgromadzeniach, w piśmie do Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu Rzecznik przekazał uwagi do projektu. RPO podkreślił konieczność szczególnej ochrony wolności zgromadzeń publicznych przed nadmiernymi, bezzasadnymi ograniczeniami. Ustawodawca ma obowiązek stworzenia takiego prawa, które

---

<sup>341</sup> Ustawa z 20 czerwca 1997 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 1137, z późn. zm.).

<sup>342</sup> Sygn. akt K 21/05.

<sup>343</sup> Pismo z 11 lipca 2016 r.

chronić będzie przed instrumentalnym ograniczaniem przez władzę publiczną możliwości organizowania i uczestniczenia w zgromadzeniach publicznych. Tymczasem niektóre z przepisów projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo o zgromadzeniach budziły poważne zastrzeżenia z punktu widzenia realizacji wolności zgromadzeń. Projekt ten przewidywał 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. Prowadzi to do wniosku, że proponowane w projekcie ustawy 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. 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<sup>344</sup> do Marszałka Sejmu i Senatu z prośbą o udostępnienie powyższej opinii organom Sejmu i Senatu oraz posłom i senatorom w celu zapoznania się z przedstawionymi argumentami i uwzględnienia ich w toku dalszych prac legislacyjnych nad ustawą.

Następnie Rzecznik wziął udział w posiedzeniu Senatu, podczas którego przedstawił swoje zastrzeżenia do projektu. Senat, rozpatrując projekt ustawy, zaproponował pewne poprawki dotyczące wydłużenia okresu *vacatio legis* oraz rezygnacji z przepisu o pierwszeństwie zgromadzeń organizowanych przez władze publiczne i kościoły oraz związki wyznaniowe. Pozostawiono przepisy dotyczące organizowania zgromadzeń cyklicznych.

---

<sup>344</sup> VII.613.12.2016 z 29 listopada 2016 r. i 2 grudnia 2016 r.



Sejm zaakceptował poprawki Senatu i uchwalił ostatecznie ustawę w dniu 13 grudnia 2016 r. Jednak Prezydent RP, przed jej podpisaniem, zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności jej przepisów z Konstytucją<sup>345</sup>.

## **D. Prawa wyborcze**

### **1. Dostosowanie lokali wyborczych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych**

Kwestia usuwania barier w uczestnictwie osób z niepełnosprawnościami w życiu publicznym stanowi jeden z priorytetów działalności Rzecznika. Wyniki badań społecznych przeprowadzanych przez Centrum Badania Opinii Społecznej i Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich wskazują, że zdecydowana większość polskich wyborców, w tym osób niepełnosprawnych i starszych, woli głosować osobiście w lokalu wyborczym. Tylko niewielka część wyborców niepełnosprawnych i starszych chce korzystać z alternatywnych procedur głosowania, czyli korespondencyjnie lub przez pełnomocnika. Dlatego niezbędne jest dostosowanie lokali wyborczych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych. Obecnie większość kontrolowanych lokali (81%) nie spełnia kryteriów technicznych określonych w przepisach rozporządzenia<sup>346</sup> Ministra Infrastruktury. Docelowo połowa lokali wyborczych na terenie każdej gminy powinna być w pełni dostosowana do potrzeb wyborców niepełnosprawnych. Rzecznik zwrócił się<sup>347</sup> do Pełnomocnika Rządu do spraw Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania oraz Pełnomocnika Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych o podjęcie skutecznych działań mających zapewnić wyborcom niepełnosprawnym ochronę ich praw wyborczych.

Pełnomocnik Rządu do spraw Równego Traktowania zapewnił<sup>348</sup>, że podejmie wszelkie działania, aby zagwarantowane prawa osób z niepełnosprawnościami miały swoje odzwierciedlenie nie tylko w przepisach prawa, ale przede wszystkim w życiu codziennym, w tym także w realizacji czynnego i biernego prawa wyborczego. Jednocześnie wyraził gotowość współpracy z Rzecznikiem w kwestii ochrony praw wyborczych osób niepełnosprawnych oraz właściwego dostosowania lokali wyborczych do potrzeb wyborców z niepełnosprawnościami.

Badania prowadzone przez Rzecznika wskazują, że nawet lokale wyborcze spełniające wszystkie kryteria określone w przepisach bywają trudno dostępne dla

---

<sup>345</sup> Sygn. sprawy Kp 1/17.

<sup>346</sup> Rozporządzenie z 29 lipca 2011 r. w sprawie lokali obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych (Dz.U. Nr 158, poz. 938).

<sup>347</sup> VII.602.6.2014 z 20 stycznia 2016 r.

<sup>348</sup> Pismo z 3 lutego 2016 r.



wyborców niepełnosprawnych. Bardzo często występują takie przeszkody jak: nierówna nawierzchnia uniemożliwiająca skuteczne korzystanie z podjazdów dla osób niepełnosprawnych, dziurawe chodniki, wysokie lub nierówne krawężniki. Brakuje też miejsc parkingowych dla osób niepełnosprawnych. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie lokali obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych nie reguluje kwestii przeglądu i likwidowania ewentualnych barier na terenie otaczającym lokal wyborczy. Rzecznik zwrócił się<sup>349</sup> do Przewodniczącego Podkomisji stałej do spraw nowelizacji Kodeksu wyborczego oraz Kodeksu postępowania administracyjnego Sejmu RP o zmianę Kodeksu wyborczego, która umożliwi określenie we wspomnianym rozporządzeniu warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać nie tylko lokale wyborcze, ale także ich bezpośrednia okolica. Dopiero taka regulacja może stanowić podstawę właściwego przygotowania lokali wyborczych do potrzeb wyborców z niepełnosprawnościami.

## 2. Procedura wygaśnięcia mandatu wójta z powodu niezdolności do sprawowania urzędu

W postanowieniu sygnalizacyjnym Trybunał Konstytucyjny wskazał, że Kodeks wyborczy w zasadzie nie przewiduje możliwości uruchomienia procedury wygaśnięcia mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) z uwagi na niezdolność do sprawowania przez niego urzędu w inny sposób niż na wniosek zainteresowanego. W ocenie Trybunału usunięcie tej luki w prawie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego. Zdaniem Rzecznika przepisy wykonujące postanowienie Trybunału powinny uwzględniać standardy wynikające z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Oznacza to, że wszelkie ograniczenia w dostępie do funkcji publicznych muszą być oparte na pogłębionej analizie stanu faktycznego. Z przeprowadzonej oceny powinno wynikać, że dana osoba ze względu na swoją niepełnosprawność nie może wykonywać funkcji publicznej. Sposób orzekania o niezdolności do wykonywania funkcji wójta nie powinien ponadto opierać się na systemie orzekania o niezdolności do pracy, ale na osobnym mechanizmie. Rzecznik zwrócił się<sup>350</sup> do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach o ocenę możliwości podjęcia odpowiedniej inicjatywy ustawodawczej.

---

<sup>349</sup> VII.602.6.2014 z 2 marca 2016 r.

<sup>350</sup> VII.602.6.2014 z 19 stycznia 2016 r., 5 października 2016 r. i 15 grudnia 2016 r.

### 3. Prawa wyborcze osób ubezwłasnowolnionych

W wystąpieniu skierowanym do Prezydenta RP Rzecznik zwrócił się<sup>351</sup> z prośbą o rozważenie zainicjowania odpowiednich zmian legislacyjnych dotyczących praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych w Polsce, w tym możliwości zmiany Konstytucji, która w obecnym brzmieniu pozbawia osoby ubezwłasnowolnione tych praw. W obowiązującym stanie prawnym przyjęto założenie, że osoba ubezwłasnowolniona nie ma nawet minimalnego stopnia rozeznania i świadomości znaczenia aktu wyborczego. Celem instytucji ubezwłasnowolnienia jest przede wszystkim ochrona interesów osoby, która nie jest w stanie w pełni samodzielnie pokierować swoim postępowaniem. Tymczasem pozbawienie możliwości głosowania może być odbierane jako forma sankcji dla tej grupy osób. Sytuacja ta dotyczy ponad 77 tysięcy osób ubezwłasnowolnionych. Rzecznik wielokrotnie wskazywał na konieczność dokonania zmian w instytucji ubezwłasnowolnienia w polskim ustawodawstwie. Na problem niewłaściwej ochrony osób ubezwłasnowolnionych zwracał uwagę także Trybunał Konstytucyjny. Kwestia pozbawienia osób ubezwłasnowolnionych praw wyborczych budzi wątpliwości przedstawicieli organizacji społecznych, została też poruszona w najnowszym raporcie OBWE dotyczącym wyborów w Polsce. W ocenie Rzecznika zmiana nadmiernie restrykcyjnych przepisów jest niezbędna zwłaszcza w kontekście wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Alajos Kiss przeciwko Węgrom<sup>352</sup>. Trybunał uznał w nim za niezgodną z Europejską Konwencją Praw Człowieka procedurę, która przewiduje automatyczne pozbawienie osób ubezwłasnowolnionych prawa głosowania. Tego typu działania stanowią – zdaniem Trybunału – nieuzasadnioną dyskryminację.

Rzecznik oczekuje na odpowiedź w sprawie.

### 4. Uregulowanie w prawie wyborczym instytucji krajowych obserwatorów wyborów

W wystąpieniu do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej Rzecznik zwrócił uwagę na problematykę braku uregulowania w polskim prawie wyborczym instytucji tzw. krajowych obserwatorów wyborów. W Kodeksie wyborczym<sup>353</sup> została uregulowana instytucja międzynarodowych obserwatorów wyborów. Nadal jednak nie wprowadzono przepisów dotyczących statusu

---

<sup>351</sup> VII.602.14.2014 z 18 lutego 2016 r.

<sup>352</sup> Wyrok ETPCZ z 20 maja 2010 r., skarga nr 38832/06.

<sup>353</sup> Ustawa z 5 stycznia 2011 r. (Dz.U. Nr 21, poz. 112, z późn. zm.).

niezależnych, pozapartyjnych obserwatorów krajowych, co byłoby istotne dla umacniania społeczeństwa obywatelskiego. Kwestia ta od dłuższego czasu jest sygnalizowana przez Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), ekspertów, przedstawicieli doktryny, a także organizacje społeczne. Konieczność uregulowania instytucji krajowych obserwatorów wyborów została uznana za jedną z najważniejszych rekomendacji w raportach misji OBWE przeprowadzającej obserwację wyborów parlamentarnych w Polsce w 2011 oraz 2015 roku. Na ważną rolę w procedurze demokratycznych wyborów, jaką odgrywają krajowi i międzynarodowi obserwatorzy wskazuje również Kodeks dobrych praktyk w sprawach wyborczych przyjęty przez Komisję Wenecką. Rzecznik zwrócił się<sup>354</sup> do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej o przedstawienie stanowiska w tej sprawie.

W odpowiedzi Przewodniczący podzielił<sup>355</sup> stanowisko Rzecznika na temat konieczności zmiany przepisów prawa wyborczego i wprowadzenia instytucji niezwiązanych z komitetami wyborczymi obserwatorów krajowych.

Rzecznik wystąpił<sup>356</sup> następnie do Przewodniczącego Sejmowej Podkomisji stałej do spraw nowelizacji Kodeksu wyborczego oraz Kodeksu postępowania administracyjnego z prośbą o uregulowanie instytucji niezależnych krajowych obserwatorów wyborów.

Rzecznik nie otrzymał odpowiedzi na to wystąpienie.

## 5. Prekampania wyborcza

W skargach kierowanych do Rzecznika sygnalizowany był problem tzw. prekampanii wyborczej. Działania o charakterze agitacyjnym, prowadzone przez różne podmioty, w tym partie polityczne, jeszcze przed oficjalnym rozpoczęciem kampanii wyborczej nie są uregulowane prawnie i odbywają się poza kontrolą organów wyborczych. W szczególności nie jest łatwe określenie granicy pomiędzy legalną działalnością informacyjną i promocyjną, a niedozwoloną agitacją przed rozpoczęciem kampanii. Zdaniem Rzecznika brak odpowiednich regulacji prawnych dotyczących prekampanii wyborczej negatywnie wpływa na zasadę równości szans kandydatów i komitetów wyborczych, a także na zasadę jawności finansowania kampanii wyborczych. Rzecznik zwrócił się<sup>357</sup> do Przewodniczącego Sejmowej Podkomisji stałej do spraw nowelizacji Kodeksu wyborczego oraz

---

<sup>354</sup> VII.602.111.2015 z 9 marca 2016 r.

<sup>355</sup> Pismo z 16 marca 2016 r.

<sup>356</sup> VII.602.111.2015 z 24 marca 2016 r.

<sup>357</sup> VII.602.23.2015 z 14 marca 2016 r.

Kodeksu postępowania administracyjnego z prośbą o rozważenie koniecznych zmian w prawie wyborczym.

## 6. Realizacja praw wyborczych przez osoby pozbawione wolności, uprawnione do głosowania

Do Rzecznika wpłynęło wiele skarg od osadzonych w zakładach karnych na trudności w udziale w wyborach przeprowadzonych w latach 2014-2015 (do Parlamentu Europejskiego, samorządowych, Prezydenta RP, do Sejmu i Senatu RP), a także w referendum ogólnokrajowym. Przyczyny występowania barier w dostępie osób osadzonych do wyborów i referendum są dwójakiego rodzaju. Pierwszą kwestią jest brak właściwej informacji o wyborach. Drugą zaś kwestią jest niedostosowany system prawa wyborczego, w tym niedoskonałe, w kontekście udziału w wyborach osadzonych, procedury związane z funkcjonowaniem rejestrów i spisów wyborców, a także z oddawaniem głosu. Szczególnie w wyborach samorządowych wielu osadzonych było w praktyce pozbawionych możliwości wyboru swoich przedstawicieli. Stanowi to, w przekonaniu Rzecznika, naruszenie ich konstytucyjnych praw politycznych. Prawo wyborcze nie przewiduje możliwości dopisywania się do rejestru wyborców gminy, na obszarze której znajduje się zakład karny (areszt śledczy) osób przebywających w tych zakładach, tylko z uwagi na fakt odbywania przez te osoby, w danym okresie, kary w tym zakładzie. W wystąpieniu do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej Rzecznik podkreślił, że sam fakt przebywania w zakładzie karnym czy areszcie śledczym nie może ograniczać praw wyborczych tych osób. Obowiązkiem państwa jest umożliwienie udziału w głosowaniu wszystkim uprawnionym. Dlatego Rzecznik zwrócił się<sup>358</sup> o przedstawienie stanowiska Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie zapewnienia realnego prawa wyborczego osobom pozbawionym wolności, uprawnionym do głosowania.

Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej poinformował<sup>359</sup>, że zgodnie z Kodeksem wyborczym obowiązek sprawdzenia przed wydaniem decyzji o wpisaniu do rejestru wyborców, czy osoba wnosząca wniosek spełnia warunki stałego zamieszkania na obszarze danej gminy ciąży na wójcie (burmistrzu, prezydencie miasta). Przepisy Kodeksu wyborczego nie upoważniają Państwowej Komisji Wyborczej ani innego organu do wydania wytycznych co do sposobu sprawdzenia spełnienia tego warunku. Zasady te powinien ustalić organ

---

<sup>358</sup> VII.602.72.2015 z 9 maja 2016 r.

<sup>359</sup> Pismo z 17 maja 2016 r.

prowadzący rejestr we własnym zakresie. W każdym przypadku sprawdzenie czy osoba, która złożyła wniosek o wpisanie do rejestru wyborców spełnia warunek stałego zamieszkiwania powinno zostać dokonane rzetelnie. Dotyczy to także osób, które przebywają w zakładzie karnym lub areszcie śledczym i złożyły tego rodzaju wniosek.

Problematyka jest nadal analizowana przez Rzecznika.

## 7. Procedura wpisu do rejestru wyborców

Rzecznik powrócił do sprawy zainicjowanej w 2015 r. dotyczącej problematyki wpisu wyborców nigdzie niezamieszkałych do rejestru wyborców. Do Rzecznika wpływały sygnały od osób bezdomnych, że w toku procedury wpisu do rejestru wyborców mieli podać swój adres stałego zamieszkania (nazwę ulicy, numer domu oraz mieszkania). Taki wymóg wynika wprost z wzoru „Pisemnej deklaracji zawierającej informacje niezbędne do wpisania do rejestru wyborców”, załączonego do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie rejestru wyborców oraz trybu przekazywania przez Rzeczpospolitą Polską innym państwom członkowskim Unii Europejskiej danych zawartych w tym rejestrze<sup>360</sup>. W opinii Rzecznika wzór deklaracji wymaga dostosowania do sytuacji wyborców nie mających stałego miejsca zamieszkania. Problemy z udziałem w głosowaniu zgłaszają Rzecznikowi także obywatele Unii Europejskiej niebędący obywatelami polskimi, zameldowani na pobyt stały w Polsce, a także obywatele polscy stale mieszkający na obszarze gminy, ale zameldowani na pobyt stały w innej miejscowości. Zapewnienie warunków umożliwiających udział w głosowaniu gwarantują także regulacje międzynarodowe, m.in. Europejska Konwencja Praw Człowieka. Naruszenia praw wyborczych mogą prowadzić do skarg przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka. Rzecznik zwrócił się<sup>361</sup> do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej o opinię na temat przepisów dotyczących procedury wpisu do rejestru wyborców.

W odpowiedzi Przewodniczący poinformował<sup>362</sup>, że po wystąpieniu Rzecznika zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o zmianę przepisów rozporządzenia w sprawie rejestru wyborców oraz trybu przekazywania przez Rzeczpospolitą Polską innym państwom członkowskim Unii Europejskiej danych zawartych w tym rejestrze, w kwestii dopisywania do rejestru wyborców nie

---

<sup>360</sup> Rozporządzenie z 27 lipca 2011 r. (Dz.U. Nr 158, poz. 941, z późn. zm.).

<sup>361</sup> VII.602.93.2015 z 10 maja 2016 r.

<sup>362</sup> Pismo z 23 maja 2016 r.

mających stałego miejsca zamieszkania. Przewodniczący PKW odniósł się także do kwestii dopisywania do rejestru wyborców obywateli UE niebędących obywatelami polskimi. Jego zdaniem fakt, że osoby te nie są ujmowane z urzędu w rejestrze wyborców w przypadku zameldowania na pobyt stały w Polsce, tylko muszą składać wniosek o wpisanie do rejestru wyborców, nie jest przejawem ich nierównego traktowania, przeciwnie – stanowi ochronę ich praw. Każdy wyborca – obywatel UE może głosować w państwie członkowskim miejsca zamieszkania albo w państwie miejsca pochodzenia, przy czym nie można głosować więcej niż jeden raz w tych samych wyborach. Ujęcie z urzędu takiego wyborcy w rejestrze wyborców w Polsce uniemożliwiłoby mu głosowanie w państwie członkowskim miejsca pochodzenia.

W kwestii dopisywania do rejestru wyborców studentów, Przewodniczący PKW wyjaśnił, że przepisy Kodeksu wyborczego nie uniemożliwiają wpisania do rejestru wyborców studentów zameldowanych na pobyt stały w innej gminie, z zastrzeżeniem, że spełniają oni warunek stałego zamieszkiwania na obszarze danej gminy (miasta) z zamiarem stałego pobytu. Przepisy k.w. zapewniają sądową kontrolę nad decyzjami w sprawie odmowy wpisania do rejestru wyborców.

Problematyka jest nadal analizowana przez Rzecznika.

## 8. Zwiększenie udziału kobiet w życiu publicznym

Udział kobiet w życiu publicznym jest wciąż niewielki. Zbyt mało kobiet zasiada w parlamencie. Kobiety stanowią także zaledwie 1/4 wszystkich radnych. Od lat zauważalny jest także niewielki odsetek kobiet wśród wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Zjawisko niedoreprezentowania kobiet w życiu publicznym jest bardzo złożone. Konieczne jest podjęcie działań informacyjnych o podstawowych zasadach systemu wyborczego, a także zmiany w prawie wyborczym, które pozwolą na urzeczywistnienie zasady równości płci. Obecnie w wyborach proporcjonalnych (do Sejmu RP, Parlamentu Europejskiego, rad powiatów, sejmików województw) na każdej liście wyborczej zgłaszanej przez komitet wyborczy nie może zostać umieszczonych mniej niż 35% przedstawicieli każdej płci. Wprowadzony mechanizm kwotowy ma jednak ograniczoną skuteczność, bowiem nie wprowadzono równocześnie obowiązku naprzemiennego umieszczania na listach wyborczych kandydatek i kandydatów (tzw. suwak). Wprowadzenie tego rozwiązania byłoby szczególnie istotne w Polsce, ponieważ wyborcy często głosują na kandydatów z początkowych miejsc listy. Zastosowanie mechanizmu kwotowego wpłynęło na zwiększenie liczby kandydatek na posłanki, jednak były one umieszczane na dalszych miejscach list. Należałoby także określić sposoby



likwidowania barier w kandydowaniu kobiet w wyborach do Senatu RP, odbywających się w systemie wyborczym większościowym. Rzecznik zwrócił się<sup>363</sup> do Pełnomocnika Rządu ds. Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania o przekazanie informacji na temat planowanych działań w celu zwiększenia udziału kobiet w życiu publicznym.

Pełnomocnik Rządu ds. Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania stwierdził<sup>364</sup>, że wprowadzenie do Kodeksu wyborczego zasady tzw. suwaka na listach wyborczych mogłoby budzić poważne wątpliwości co do zgodności z konstytucyjną zasadą równości. Jednocześnie podkreślił, że system kwotowy, obowiązujący od 2011 roku, przyczynił się do znaczącego wzrostu odsetka kandydujących kobiet, ale jednocześnie tylko nieznacznie wpłynął na wzrost liczby kobiet w Sejmie. Niższy wskaźnik reprezentacji kobiet w porównaniu do mężczyzn nie jest wynikiem nierównych szans i dyskryminacji, ale może wynikać z uwarunkowań kulturowych. Konieczna jest więc zmiana mentalności społeczeństwa. Pełnomocnik Rządu ds. Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania poparł postulat Rzecznika dotyczący działań edukacyjnych na temat zasad systemu wyborczego.

Odpowiedzi tej Rzecznik nie uznał za satysfakcjonującą i dlatego w kolejnym wystąpieniu ponownie zwrócił<sup>365</sup> uwagę na brak działań edukacyjnych i promocyjnych skierowanych do potencjalnych kandydatek i brak pogłębionej analizy barier w kandydowaniu kobiet w wyborach, w szczególności na bardzo niskie uczestnictwo kobiet w wyborach do Senatu. Zdaniem Rzecznika należałoby podejmować wszelkie działania na rzecz większego udziału kobiet w wyborach w systemie wyborczym większościowym. Niezwykle ważne wydaje się dostarczanie potencjalnym kandydatkom niezbędnych informacji o ich prawach wyborczych. Ustawodawca w Kodeksie wyborczym zastosował tzw. mechanizm kwotowy, jednak zdaniem Rzecznika należałoby rozszerzyć go o mechanizm regulujący kolejność umieszczania kandydatek oraz kandydatów na listach wyborczych. Rzecznik postulował również rozpoczęcie prac legislacyjnych i stworzenie nowego modelu, który gwarantowałby większe uczestnictwo kobiet w życiu publicznym.

Pełnomocnik Rządu do Spraw Równego Traktowania podtrzymał<sup>366</sup> wcześniejsze stanowisko i zapewnił, że pozostające w zainteresowaniu Rzecznika działania staną się jednym z ważniejszych priorytetów nowej edycji Krajowego

---

<sup>363</sup> VII.602.20.2015 r. z 17 marca 2016 r.

<sup>364</sup> Pismo z 13 maja 2016 r.

<sup>365</sup> Pismo z 21 czerwca 2016 r.

<sup>366</sup> Pismo z 11 lipca 2016 r.



Programu oraz Pełnomocnika. Szczególnie ważne jest stymulowanie awansu zawodowego kobiet oraz tworzenie przyjaznych warunków powrotu kobiet do pracy po okresie wychowania dzieci.

Problematyka jest nadal analizowana przez Rzecznika.

## 9. Prawo do kandydowania w wyborach na wójta

W wystąpieniu do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej Rzecznik zwrócił się<sup>367</sup> o ocenę przepisów dotyczących wyborów na stanowisko wójta (burmistrza, prezydenta miasta), w sytuacji gdy kandydatem jest osoba skazana prawomocnym wyrokiem sądu. Rozwiązania przyjęte w Kodeksie wyborczym<sup>368</sup> oraz ustawie o pracownikach samorządowych<sup>369</sup> sprawiają bowiem trudności interpretacyjne.

Przepisy ustawy o pracownikach samorządowych stanowią, że zatrudniona na podstawie wyboru może być osoba, która nie była skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe. Natomiast zgodnie z Kodeksem wyborczym nie może kandydować w wyborach osoba skazana prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe. Zgodnie z poglądem przedstawianym przez niektórych prawników, w myśl zasady *lex posteriori derogat legi anteriori* (norma późniejsza uchyla normę wcześniejszą), w Kodeksie wyborczym ustawodawca świadomie ograniczył przesłanki kandydowania na stanowisko wójta określone w ustawie o pracownikach samorządowych, a w razie wygrania wyborów – zatrudnienia na tym stanowisku, wyłącznie odnośnie do skazania za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe na karę pozbawienia wolności. Według odmiennego poglądu, Kodeks wyborczy nie stanowi *lex specialis* (normy szczególnej) wobec ustawy o pracownikach samorządowych. W konsekwencji wybór osoby skazanej na wójta jest możliwy, nie można jednak zatrudnić takiej osoby, co powoduje konieczność przeprowadzenia nowych wyborów. Rzecznik podkreślił, że trudności interpretacyjne mogą powodować stan niepewności wśród części kandydatów, co może wpłynąć na korzystanie przez nich z biernego prawa wyborczego.

---

<sup>367</sup> VII.602.61.2014 z 1 czerwca 2016 r.

<sup>368</sup> Ustawa z 5 stycznia 2011 r. (Dz.U. Nr 2, poz. 112, z późn. zm.).

<sup>369</sup> Ustawa z 21 listopada 2008 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 1202, z późn. zm.).

Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej poinformował<sup>370</sup>, że kwestia braku spójności przepisów ustawy o pracownikach samorządowych i Kodeksu wyborczego powinna być poddana pod rozagę ustawodawcy, który powinien dążyć do usunięcia ewentualnych niespójności i rozbieżności w prawie. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>371</sup> do Przewodniczącego Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP o rozważenie dokonania koniecznych zmian w prawie.

Podkomisja Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej na posiedzeniu dnia 22 września 2016 r. podzieliła stanowisko Rzecznika.

## **E. Ochrona godności**

### **1. Zatarcie skazania**

Rzecznik przystąpił<sup>372</sup> do postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej zmierzającej do zbadania zgodności z Konstytucją art. 106a k.k., który przewiduje wyłączenie możliwości zatarcia skazania w przypadku wymierzenia kary pozbawienia wolności bez warunkowego zawieszenia za przestępstwo przeciwko wolności seksualnej i obyczajności, jeżeli pokrzywdzony był małoletnim poniżej lat 15.

Rozwiązanie to stanowi wyłom od absolutnej w pozostałym zakresie zasady, że skazanie ulega zatarcu z upływem pewnego czasu. Zaskarżony przepis powoduje również poważne wątpliwości interpretacyjne, w szczególności w przypadku, gdy przestępstwo przeciwko wolności seksualnej i obyczajności pozostaje w zbiegu z innym czynem i to na podstawie przepisu penalizującego ten inny czyn wymierzana jest kara. Nie jest także w pełni jasne jak ma w tym kontekście być interpretowane pojęcie „kary pozbawienia wolności” – czy literalnie jedynie jako kara określona w art. 32 pkt 3 k.k., czy też jako każda kara, która niesie za sobą pozbawienie wolności sprawcy.

Bezwzględne wyłączenie możliwości zatarcia skazania wydaje się także nie do pogodzenia z zakazem okrutnego lub poniżającego traktowania. Stanowi bowiem odebranie sprawcy wszelkiej nadziei na możliwość „normalnego” funkcjonowania w społeczeństwie, przejawiając w tym zakresie liczne podobieństwa do kary dożywotniego pozbawienia wolności bez możliwości jej skrócenia. Warto tu zaznaczyć, że zgodnie z orzecznictwem ETPC poniżające

---

<sup>370</sup> Pismo z 13 czerwca 2016 r.

<sup>371</sup> VII.602.61.2014 z 13 lipca 2016 r.

<sup>372</sup> II.520.4.2016 z 17 listopada 2016 r.

traktowanie polegać może m.in. na wywołaniu u jego ofiary bólu i poczucia niższości, a jednocześnie nie jest konieczne, aby poniżanie miało miejsce w szerszym odbiorze społecznym – wystarczy poniżenie w oczach samej ofiary.

Wreszcie rozwiązanie to jest niezgodne także z zasadami humanitaryzmu i proporcjonalności. Współcześnie pojmowane prawo karne, oprócz funkcji represyjnej, pełni także rolę ochronną oraz sprawiedliwościową i powinno mieć przede wszystkim na celu przywrócenie jednostki do normalnego funkcjonowania w społeczeństwie. Zasada humanitaryzmu jest wyrazem odwrotu od koncepcji absolutnej władzy represyjnej państwa na rzecz lepszego funkcjonowania społeczności jako całości. Państwo dysponuje innymi środkami, także pozaprawnokarnymi, które mogą zostać wykorzystane do ochrony małoletnich. Całkowite wyłączenie zatarcia skazania nie spełnia więc kryterium niezbędności do osiągnięcia założonego celu. Stanowisko Rzecznika odnosi się jedynie do sytuacji całkowitego wyłączenia możliwości zatarcia skazania i nie dotyczy rozwiązań alternatywnych, np. ewentualnego przedłużenia terminu zatarcia skazania w przypadku niektórych przestępstw.

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

## **F. Wolność zrzeszania się**

### **1. Zakaz zrzeszania się pracowników i prokuratorów IPN w związkach zawodowych**

Rzecznik skierował<sup>373</sup> wniosek do Trybunału Konstytucyjnego, w którym zakwestionował przepis ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu<sup>374</sup>, zakazujący prokuratorom i pracownikom IPN zrzeszania się w związkach zawodowych.

Zgodnie z ustawą o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu Prezes Instytutu Pamięci Narodowej nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z godnością jego urzędu. Warunki te powinni spełniać również prokuratorzy i pracownicy IPN. Ustawa o IPN wprowadza więc istotne odstępstwo od ogólnych reguł dotyczących prawa zrzeszania się w związkach zawodowych prokuratorów oraz pracowników zatrudnionych w urzędach państwowych. Prawo o prokuraturze<sup>375</sup> stanowi, że

<sup>373</sup> III.7044.49.2015 z 18 kwietnia 2016 r., sygn. akt K 21/16.

<sup>374</sup> Ustawa z 18 grudnia 1998 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 152, z późn. zm.).

<sup>375</sup> Ustawa z 28 stycznia 2016 r. (Dz.U. poz. 177).

prokurator może działać w organizacjach zrzeszających prokuratorów. Oznacza to, że może działać w związkach zawodowych zrzeszających prokuratorów lub pracowników prokuratury. Prawa i obowiązki pracowników zatrudnionych w IPN określa ustawa o pracownikach urzędów państwowych<sup>376</sup>. Żaden przepis tej ustawy nie zakazuje zrzeszania się tych pracowników w związkach zawodowych. Wolność tworzenia i działania związków zawodowych należy do zasad ustrojowych i została określona w art. 12 Konstytucji. Z art. 59 ust. 1 Konstytucji wynika natomiast, że zapewnia się wolność zrzeszania się w związkach zawodowych. Wolność ta może podlegać ograniczeniom, jednak muszą one spełniać warunki określone w Konstytucji. W szczególności powinny być dopuszczalne przez umowy międzynarodowe, którymi Polska jest związana. Sam fakt posiadania statusu pracownika lub prokuratora IPN wyłącza możliwość przynależności do związku zawodowego. Wyłączenie to ma charakter arbitralny i dyskryminujący. Nie spełnia warunków określonych w Konstytucji, zgodnie z którymi ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Wprowadzone rozwiązanie jest niezgodne z tym zakazem.

Obowiązujący stan prawny uległ zmianie wraz z wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz niektórych innych ustaw<sup>377</sup>, zwanej dalej ustawą nowelizującą. W wyniku dokonanych zmian do pracowników i prokuratorów IPN nie ma już zastosowania warunek wynikający z zakwestionowanego przepisu ustawy o IPN w postaci zakazu zrzeszania się w związku zawodowym. W dniu 22 czerwca Rzecznik wycofał wniosek. Postanowieniem<sup>378</sup> Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie.

## 2. Samorząd zawodowy wspólny dla lekarzy i lekarzy dentystów

Lekarze dentyści wskazywali w skargach kierowanych do Rzecznika, że decyzje o tym, kto będzie reprezentował ich grupę zawodową w organach samorządowych podejmują w zdecydowanej większości osoby wykonujące zawód

<sup>376</sup> Ustawa z 16 września 1982 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 269, z późn. zm.).

<sup>377</sup> Ustawa z 29 kwietnia 2016 r. (Dz.U. poz. 749).

<sup>378</sup> Postanowienie z 6 lipca 2016 r., OTK ZU nr 54/A/2016, poz. 54.

lekarza. Zastrzeżenia dotyczyły zasad wyboru lekarzy dentystów w wyborach delegatów na Krajowy Zjazd Lekarzy, członków Naczelnej Rady Lekarskiej i osób zajmujących stanowiska w Naczelnej Radzie Lekarskiej. W ocenie skarżących zasady te są niejasne i mało precyzyjne. Kolejnym zarzutem był brak odpowiednich unormowań, które zapewniłyby właściwy mechanizm selekcji kandydatów wybieranych do organów samorządu. W wyborach do organów okręgowej izby lekarskiej i delegatów na Krajowy Zjazd Lekarzy obowiązuje zasada proporcjonalności. Natomiast przy obsadzie stanowisk w Naczelnej Radzie Lekarskiej posłużono się parytetem, gwarantując stomatologom jedno stanowisko wiceprezesa Naczelnej Rady Lekarskiej. Zasada polegająca na odrębnym wyborze przedstawicieli lekarzy i lekarzy dentystów została ograniczona do wyboru delegatów na okręgowy zjazd lekarzy. Na wyższych szczeblach samorządu, reprezentanci stomatologów na Krajowy Zjazd Lekarzy i członkowie Naczelnej Rady Lekarskiej oraz osoby zajmujące w niej stanowiska, są wybierani wspólnie przez lekarzy i lekarzy dentystów. Rzecznik zwrócił się<sup>379</sup> do Ministra Zdrowia z prośbą o ocenę, czy lekarze dentyści są właściwie reprezentowani w ramach wspólnego z lekarzami samorządu zawodowego.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>380</sup>, że aktualnie nie są prowadzone prace zmierzające do podziału samorządu zawodowego lekarzy i lekarzy dentystów na dwie odrębne korporacje. Istnienie wspólnego dla lekarzy i lekarzy dentystów samorządu zawodowego nie stanowi przeszkody dla właściwej realizacji określonego w Konstytucji podstawowego celu działania samorządu zawodowego, jakim jest reprezentacja osób wykonujących zawody zaufania publicznego i sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.

Z uwagi na powyższe Rzecznik nie znajduje podstaw do podejmowania dalszych działań w sprawie.

### 3. Emisja na antenie telewizji publicznej krytycznych materiałów dotyczących działalności wybranych organizacji pozarządowych

W szeregu reportaży opublikowanych na antenie TVP w krytycznym świetle przedstawiono kilka znanych i doświadczonych organizacji pozarządowych pełniących tzw. funkcję strażniczą. Wskazano, że budzi wątpliwości otrzymywanie przez te fundacje środków finansowych od organów samorządowych i centralnych.

---

<sup>379</sup> VII.612.131.2015 z 10 maja 2016 r.

<sup>380</sup> Pismo z 5 lipca 2016 r.

Krytyce poddano również zaangażowanie osób publicznych (m.in. sędziów Trybunału Konstytucyjnego) w działalność określonych fundacji. W materiałach opublikowanych przez TVP nie podano jednak szeregu podstawowych informacji dotyczących prawnych podstaw funkcjonowania organizacji pozarządowych, które pozwalałyby w pełni zrozumieć opisywane wyżej zjawiska. Budzi to poważne wątpliwości z punktu widzenia rzetelności dziennikarskiej, bezstronności i wyważenia, które to cechy obligatoryjnie charakteryzować powinny misję publicznej radiofonii i telewizji.

Przede wszystkim nie wskazano, że pieniądze pochodzące ze środków publicznych - w tym ze środków finansowych jednostek samorządu terytorialnego – były przekazywane fundacjom na realizację określonych zadań publicznych w ramach otwartych konkursów zgodnie z przepisami ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. We wskazanych reportażach telewizyjnych nie podniesiono natomiast zarzutów niewłaściwego przeprowadzenia konkursów, w których wymienione fundacje otrzymałyby dofinansowanie. Nie przedstawiono również dowodów na bezprawne czerpanie korzyści finansowych z działalności na rzecz fundacji. Ten sposób przedstawiania organizacji pozarządowych budzi poważne wątpliwości z punktu widzenia poszanowania konstytucyjnej wolności zrzeszania się wyrażonej w Konstytucji i nie sprzyja budowaniu społeczeństwa obywatelskiego, opartego m.in. na aktywności tych organizacji. 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. Zgodnie zaś 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. Dlatego Rzecznik zwrócił się<sup>381</sup> do Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji o wyjaśnienia i ewentualne podjęcie działań w przedmiotowej sprawie.

W odpowiedzi Przewodniczący poinformował<sup>382</sup>, że KRRiT zwróciła się do Prezesa TVP S.A. o przekazanie materiałów niezbędnych do zajęcia przez Radę stanowiska.

---

<sup>381</sup> VII.564.34.2016 z 25 listopada 2016 r.

<sup>382</sup> Pismo z 8 grudnia 2016 r.

#### 4. Legalność statutu Polskiego Związku Działkowców

Do Rzecznika wpłynęły skargi kwestionujące legalność wielu postanowień Statutu Polskiego Związku Działkowców, a także wskazujące na nadużycia w działalności organów PZD. Obecny statut związku uniemożliwia członkom stowarzyszenia wglądu w dokumentację dotyczącą działalności organów PZD, m.in. rozliczeń finansowych, podejmowanych inwestycji, zasad naliczania opłat, sposobu wydatkowania pieniędzy i osób sprawujących określone funkcje w tej organizacji. Zgodnie z ustawą o dostępie do informacji publicznej każda informacja o sprawach publicznych jest informacją publiczną. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego oraz innych osób i jednostek w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Niedopuszczalne jest zatem odmawianie udzielania takich informacji w oparciu o postanowienie statutu. Ponadto w statucie PZD widnieje przepis, który przewiduje możliwość przedłużenia kadencji odwołanych członków związku o dodatkowy okres sprawowania tej funkcji w uzasadnionych przypadkach. W praktyce pozostawia to dużą dowolność i może prowadzić do celowego wykluczania niektórych członków stowarzyszenia z jego organów w oparciu o przesłanki inne niż niewykonywanie przyjętych obowiązków czy działanie na szkodę PZD, co należy uznać za sprzeczne z przepisami prawa. Podobne wątpliwości budzi zapis dotyczący przedłużania działania organu komisarycznego w uzasadnionych przypadkach na okres nieprzekraczający 2 lat, podczas gdy powinien on mieć charakter wyjątkowy. Skarżący wskazywali, że instytucja organu komisarycznego jest wykorzystywana przez PZD wobec Rodzinnych Ogrodów Działkowych niezadowolonych z działania stowarzyszenia. Działkowcy zwracali również uwagę na uprawnienia do kandydowania do okręgowego zarządu, komisji rewizyjnej czy uprawnionych do wyboru delegatów PZD, którą statut przewiduje dla osób nieposiadających członkostwa w organizacji, a także problem uchwał podjętych na podstawie statutu, który nie został zarejestrowany przez sąd rejestrowy. Zastrzeżenia budził wreszcie zapis stanowiący, że prawa członkowskie muszą być wykonywane osobiście, co uniemożliwia upoważnienie swojego przedstawiciela do udziału w posiedzeniach władz PZD. Poważne wątpliwości Rzecznika wzbudziły informacje o próbach zniechęcania członków PZD do tworzenia odrębnych stowarzyszeń, co stanowi zagrożenie dla konstytucyjnej wolności zrzeszania się i jest niezgodne z treścią orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, w którym Trybunał uznał za



niekonstytucyjną monopolistyczną pozycję PZD. Rzecznik zwrócił się<sup>383</sup> do Prezesa Polskiego Związku Działkowców o przedstawienie wyjaśnień w niniejszej sprawie i informacje, czy przewidywana jest zmiana obowiązującego statutu stowarzyszenia.

W odpowiedzi Prezes uznał<sup>384</sup> zastrzeżenia zgłaszane do postanowień statutu PZD za nieuzasadnione. Dokument został zarejestrowany przez sąd rejestrowy, co jednoznacznie wskazuje na to, że jest on zgodny z obowiązującymi przepisami. Prezes zdementował też informacje o tym, że statut PZD nie podlega modyfikacjom. Podkreślił jednak, że wszelkie propozycje zmian przepisów wymagają poparcia przez większość, gdyż w PZD obowiązują rozwiązania demokratyczne. Obecnie związek nie przewiduje nowelizacji statutu, dlatego każdy z członków PZD jest zobowiązany do przestrzegania zawartych w nim postanowień, a wszelkie propozycje zmian należy podejmować w trybie zgodnym z prawem. Krytykę zasad przyjętych w PZD Prezes odczytał jako próbę narzucenia organizacji pozarządowej rozwiązań zgodnych z oczekiwaniami organu władzy publicznej i uznał za działanie podważające samodzielność i samorządność związku.

Po otrzymaniu odpowiedzi od Prezesa PZD do Rzecznika wpływały kolejne skargi działkowców niezadowolonych z funkcjonowania PZD. W ogólnopolskich mediach pojawiły się też głośne publikacje, w których podniesiono zarzuty nadużyć finansowych i ograniczania samorządności członków PZD. Stowarzyszenie na swojej stronie internetowej szczegółowo odnosi się do tych zarzutów i publikuje stanowiska uchwalone przez poszczególne organy lokalne. Problem dotyczący funkcjonowania PZD jest złożony i częściowo związany z zapisami ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, która nie w pełni właściwie wykonuje wyrok Trybunału Konstytucyjnego, w którym stwierdzono niekonstytucyjność monopolistycznej pozycji PZD. Zwracający się do Rzecznika działkowcy często wskazują na zbyt trudną procedurę wyodrębniania się nowych stowarzyszeń ogrodowych ze struktur PZD. Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa stoi jednak na stanowisku, że obowiązujące procedury wymagają od działkowców samoorganizowania się i zgodnej współpracy, a tym samym zapewniają zachowanie spójności ogrodu działkowego.

---

<sup>383</sup> VII.612.11.2016 z 19 sierpnia 2016 r.

<sup>384</sup> Pismo z 7 września 2016 r.

## 7. Rozbieżności w stosowaniu prawa

### 1. Roszczenie o odszkodowanie za bezumowne korzystanie z nieruchomości

Rzecznik zgłosił<sup>385</sup> udział w postępowaniu przed Sądem Najwyższym o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego: „Czy samoistny posiadacz jest legitymowany biernie w sprawie o zapłatę wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości wówczas gdy oddał nieruchomość w posiadanie zależne?”

W toku rozpoznawania sprawy indywidualnej o zapłatę wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z budynku objętego działaniem dekreту warszawskiego, zamieszkałego przez lokatorów komunalnych, Sąd Apelacyjny w Warszawie dostrzegł rozbieżności w orzecznictwie. Wątpliwości budzi, przeciwko komu właściciel nieruchomości powinien w takiej sytuacji kierować roszczenia o zapłatę za bezumowne korzystanie z jego własności – czy przeciwko posiadaczowi samoistnemu (tu: gminie), czy też przeciwko posiadaczowi zależnemu (najemcy), który z lokalu faktycznie korzysta.

Rzecznik zajął stanowisko, iż oddanie rzeczy w posiadanie zależne nie zwalnia samoistnego posiadacza od obowiązku wynagrodzenia właścicielowi za bezumowne korzystanie z jego rzeczy. Jest to wprawdzie kierunek wykładni słabiej reprezentowany w orzecznictwie na tle art. 224 i nast. k.c., niemniej jednak, zdaniem Rzecznika, taka interpretacja jest dogmatycznie poprawna. Kluczowe jednak jest to, że w ostatnim czasie sprawy tego typu pojawiają się przy okazji finansowych rozliczeń na tle niedokończonych procesów reprivatyzacyjnych i wynikają głównie z nieuregulowania kwestii rekompensat za odebraną własność. W takiej sytuacji byli właściciele dochodzą, na podstawie ogólnych przepisów prawa cywilnego, zapłaty za korzystanie z ich własności bez tytułu prawnego, przy czym dotyczy to również sytuacji, gdy z nieruchomości (budynków, lokali) z zasobu publicznego (gminnego, państwowego) faktycznie korzystają osoby trzecie (najemcy, działkowcy). Opowiedzenie się przez SN za dominującym kierunkiem wykładni – zwalniającym samoistnego posiadacza z zapłaty wynagrodzenia – może więc prowadzić do rażąco niesprawiedliwych skutków społecznych. Grozi ryzykiem kierowania pozwów bezpośrednio przeciwko użytkownikom lokali i obarczenia finansową odpowiedzialnością (i to nierzadko w znacznej skali) za bezprawne nacjonalizacje nie tych podmiotów publicznych, na rzecz których nastąpiło wywłaszczenie, ale osób prywatnych, często znajdujących się w trudnej

---

<sup>385</sup> IV.7000.392.2016 z 14 grudnia 2016 r., sygn. akt III CZP 84/16.

sytuacji życiowej (lokatorzy komunalni), a korzystających z nieruchomości publicznych na podstawie ważnych umów, do tego opłacających w terminie należne czynsze. Nawet przepisy o ochronie praw lokatorów nie stanowiłyby skutecznej bariery przed potencjalnymi roszczeniami; nie wszyscy użytkownicy podlegają jej przepisom.

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Sąd Najwyższy.

## 2. Stosowanie przepisów prawa budowlanego do obiektów i robót budowlanych, których realizacja nie wymaga pozwolenia na budowę ani zgłoszenia

Rzecznik skierował<sup>386</sup> wniosek do Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczący rozbieżności w stosowaniu przepisów Prawa budowlanego<sup>387</sup> do robót budowlanych i obiektów budowlanych, których realizacja nie wymaga ani uzyskania pozwolenia na budowę ani nie jest objęta obowiązkiem zgłoszenia. Istotą problemu jest to, czy nadzór budowlany może kontrolować wyłącznie te kategorie robót i obiektów budowlanych, które wymagają zgłoszenia bądź uzyskania pozwolenia na budowę, czy też kontrola taka może obejmować również inne roboty i obiekty, co do których żadne zgłoszenie inwestycyjne nie było wcześniej wymagane.

Według pierwszej z linii orzeczniczych, norma art. 50 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego (wstrzymanie prowadzenia robót budowlanych) znajdzie zastosowanie wyłącznie do robót budowlanych objętych reglamentacją prawnobudowlaną. Nadzór budowlany może interweniować wówczas, gdy roboty takie – po ich zgłoszeniu bądź po uzyskaniu pozwolenia – są wykonywane w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia bądź zagrożenie środowiska. Roboty budowlane, których rozpoczęcie nie wymaga pozwolenia na budowę albo zgłoszenia, nie mają cechy samowoli budowlanej, do likwidacji której uprawnione są organy nadzoru budowlanego. W związku z tym, rezultat tych robót, o ile powoduje negatywne konsekwencje dla osób trzecich i ich nieruchomości, kwalifikuje się jako szkoda w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego, do naprawienia której właściwa jest droga przed sądami powszechnymi.

Z kolei druga linia orzecznicza opowiada się za szerszym stosowaniem przepisów Prawa budowlanego: organy nadzoru mogą podejmować działania kontrolne także w stosunku do obiektów lub robót budowlanych, nie wymagających pozwolenia na budowę albo zgłoszenia.

---

<sup>386</sup> IV.7000.17.2015 z 18 kwietnia 2016 r., sygn. akt II OPS 1/16.

<sup>387</sup> Ustawa z 7 lipca 1994 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 290).

Rzecznik opowiada się za drugim kierunkiem wykładni – za jego prawidłowością przemawia zarówno literalna, jak i systemowa oraz celowościowa wykładnia przepisów Prawa budowlanego. W sytuacji, gdy przepisy nie wymagają uzyskania pozwolenia na budowę ani zgłoszenia, roboty budowlane prowadzone przez inwestora również mogą stać się przedmiotem zainteresowania organów nadzoru budowlanego w ramach przysługujących im kompetencji. Kategorie obiektów i robót budowlanych niewymagających uzyskania akceptacji organów administracji architektoniczno-budowlanej tworzą zamknięty katalog. Reglamentacją prawnobudowlaną nie jest objęta budowa m.in. altan działkowych, wiat przystankowych, pochylni przeznaczonych dla osób niepełnosprawnych czy budowa obiektów małej architektury. Zdaniem Rzecznika, mimo że ustawodawca postanowił pewne formy aktywności budowlanej zwolnić z obowiązku ich akceptacji przez organy administracji, nie oznacza to, że te obiekty i roboty budowlane nie muszą spełniać wymagań określonych w Prawie budowlanym czy też w innych przepisach. Rzecznik podkreślił, że prawidłowe i jednolite rozumienie przepisów Prawa budowlanego jest konieczne dla zapewnienia właściwego poziomu ochrony nie tylko inwestorów, ale również osób, na których prawa dana inwestycja oddziałuje.

Naczelny Sąd Administracyjny podjął<sup>388</sup> uchwałę, zgodną z wnioskiem Rzecznika. Zdaniem NSA 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.

---

<sup>388</sup> Uchwała z 3 października 2016 r., sygn. akt II OPS 1/16.

### 3. Pobieranie wpisu sądowego w sprawach, w których przedmiot zaskarżenia stanowi odrębna decyzja o ustaleniu odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości

Rzecznik zgłosił<sup>389</sup> udział 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 o gospodarce nieruchomościami<sup>390</sup> pobiera się wpis stosunkowy, o którym mowa w art. 231 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>391</sup>?”.

W uzasadnieniu wniosku o podjęcie powyższej uchwały przedstawiono istnienie dwóch linii orzeczniczych, w których zaprezentowano odmienne poglądy w kwestii pobierania wpisu sądowego w sprawach, w których przedmiot zaskarżenia stanowiła odrębna decyzja o ustaleniu odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości, wydana w oparciu o przepis art. 129 ust. 5 u.g.n. Przedmiotowe rozbieżności w orzecznictwie powstały na tle regulacji zawartej w art. 231 p.p.s.a., zgodnie z którym „wpis stosunkowy pobiera się w sprawach, w których przedmiotem zaskarżenia są należności pieniężne. W innych sprawach pobiera się wpis stały.” W ocenie Rzecznika więcej argumentów przemawia za zasadnością linii orzeczniczej, zgodnie z którą od skargi na decyzję o ustaleniu odszkodowania za wywłaszczenie własności nieruchomości wydaną na podstawie art. 129 ust. 5 u.g.n. pobiera się wpis stały. Zdaniem Rzecznika należy uznać, że względ na konstytucyjny standard ochrony praw podmiotów wywłaszczanych oraz równe ich traktowanie w zakresie prawa do zainicjowania sądowej kontroli rozstrzygnięcia o odszkodowaniu za wywłaszczenie, przemawia za tym kierunkiem interpretacyjnym w orzecznictwie sądów administracyjnych, według którego od skargi na wymienioną powyżej decyzję administracyjną należy pobrać wpis stały.

Naczelny Sąd Administracyjny podjął<sup>392</sup> 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.

---

<sup>389</sup> IV.7002.39.2016 z 23 września 2016 r., sygn. akt I OPS 1/16.

<sup>390</sup> Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 1774, z późn. zm.).

<sup>391</sup> Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 718, z późn. zm.).

<sup>392</sup> Uchwała z 3 października 2016 r., sygn. akt I OPS 1/16.

#### 4. Zawiadomienia o wydaniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej

W związku z ujawnionymi rozbieżnościami w orzecznictwie sądów administracyjnych Rzecznik wniósł<sup>393</sup> do Naczelnego Sądu Administracyjnego o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego: „Czy przewidziane w art. 11f ust. 3 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych<sup>394</sup> (dalej: specustawa drogowa) zawiadomienie o wydaniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej doręczone właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu na adres wskazany w katastrze nieruchomości stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 49 Kodeksu postępowania administracyjnego?”

Zgodnie z przepisami wojewoda lub starosta doręczają decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wnioskodawcy oraz zawiadamiają pozostałe strony w drodze obwieszczeń. Ponadto wysyłają zawiadomienie o wydaniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dotychczasowemu właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu na adres wskazany w katastrze nieruchomości.

Rozbieżności dotyczą tego, jaki charakter ma zawiadomienie dotychczasowego właściciela lub użytkownika wieczystego o wydaniu decyzji zintegrowanej. W niektórych orzeczeniach uznano, że takie doręczenie ma charakter wyłącznie informacyjny, a termin odwoławczy biegnie od publicznego obwieszczenia o wydaniu decyzji. W innych zaś przyjęto, że to właśnie bezpośrednie doręczenie zawiadomienia wyznacza początek biegu terminu do wniesienia odwołania; tylko ono ma więc znaczenie procesowe.

Punktem wyjścia do interpretacji treści art. 11f ust. 3 specustawy drogowej powinna być zawarta w Konstytucji równa dla wszystkich ochrona prawa własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia. Informacja, od którego momentu należy liczyć bieg terminu do wniesienia odwołania od decyzji zintegrowanej – wywierającej m.in. skutki wywłaszczeniowe – ma istotne znaczenie z punktu widzenia ochrony konstytucyjnego prawa własności.

Organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania administracyjnego. W zgodności z tą zasadą pozostaje taka wykładnia przepisów w omawianym zakresie, która wiąże skutki prawne z doręczeniem zawiadomienia na adres wskazany w katastrze nieruchomości, a nie z zawiadomieniem w formie obwieszczenia. Właściciel wywłaszczanej nieruchomości, do którego bezpośrednio trafia informacja o

<sup>393</sup> IV.7006.221.2016 z 29 września 2016 r., sygn. akt II OPS 2/16.

<sup>394</sup> Ustawa z 10 kwietnia 2003 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 23, z późn. zm.).

pozbawieniu go prawa własności, ma bowiem większe szanse na skorzystanie z przysługujących mu uprawnień w stadium postępowania odwoławczego. W ocenie Rzecznika, mając na uwadze potrzebę efektywnego zapewnienia ochrony prawa własności, należy opowiedzieć się za tą linią orzecniczą, która wiąże skutki procesowe z przewidzianym w art. 11f ust. 3 specustawy drogowej zawiadomieniem właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości.

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Naczelny Sąd Administracyjny.

## 5. Zaskarżanie postanowień organów nadzoru budowlanego

Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznał wniosek<sup>395</sup> Rzecznika w sprawie zaskarżania postanowień organów nadzoru budowlanego.

W uchwale z dnia 16 lutego 2016 r. Naczelny Sąd Administracyjny rozstrzygnął<sup>396</sup>, że na postanowienie nakładające obowiązek przedstawienia ekspertyzy stanu technicznego budynku przysługuje zażalenie.

## 6. Odmowa dokonania wpisu w księdze wieczystej

Sąd Najwyższy rozpoznał wniosek<sup>397</sup> Rzecznika o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego dotyczącego zakresu uprawnień sądu wieczystoksięgowego w ramach badania prawidłowości wniosku o wpis do księgi wieczystej.

Sąd Najwyższy podjął<sup>398</sup> następującą uchwałę: „Sąd może oddalić wniosek o wpis do księgi wieczystej, jeżeli istnieje znana mu urzędowo przeszkoda do jego dokonania”. Uchwała Sądu Najwyższego jest zbieżna ze stanowiskiem przedstawionym przez Rzecznika.

## 7. Zwrot kosztów obrony

Sąd Najwyższy rozpoznał wniosek<sup>399</sup> Rzecznika dotyczący zwrotu kosztów obrony.

Sąd Najwyższy podzielił pogląd Rzecznika przedstawiony we wniosku i w uchwale stwierdził<sup>400</sup>, że „wydatki związane z oskarżeniem, o których mowa w art. 630 k.p.k. to także wydatki poniesione przez oskarżonego w związku z

---

<sup>395</sup> Informacja RPO za 2015 r., str. 198.

<sup>396</sup> Sygn. akt II OPS 4/15.

<sup>397</sup> Informacja RPO za 2015 r., str. 95.

<sup>398</sup> Uchwała z 25 lutego 2016 r., sygn. akt III CZP 86/15.

<sup>399</sup> Informacja RPO za 2015 r., str. 93.

<sup>400</sup> Uchwała z 28 stycznia 2016 r., sygn. akt I KZP 16/15.



ustanowieniem w sprawie jednego obrońcy z wyboru. W wypadku częściowego uniewinnienia oskarżonego lub częściowego umorzenia prowadzonego przeciwko niemu postępowania może on zatem domagać się od Skarbu Państwa w tej części zwrotu tych kosztów”.

## 8. Warunkowe tymczasowe aresztowanie

Po rozpoznaniu wniosku<sup>401</sup> Rzecznika dotyczącego warunkowego tymczasowego aresztowania Sąd Najwyższy postanowił<sup>402</sup> odmówić podjęcia uchwały. Sąd Najwyższy wyraził jednak pogląd, że wykonanie zastrzeżenia przewidzianego w art. 257 § 2 k.p.k. można wstrzymać, również po złożeniu przedmiotu poręczenia do czasu złożenia poręczenia majątkowego, tj. przyjęcia poręczenia w formie określonej w art. 143 § 1 pkt 9 k.p.k.

---

<sup>401</sup> Informacja RPO za 2015 r., str. 94.

<sup>402</sup> Postanowienie składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 25 lutego 2016 r., sygn. akt I KZP 18/15.

## 8. Zagadnienia z zakresu prawa pracy

### A. Wynagrodzenie za pracę i inne świadczenia

#### 1. Płaca minimalna

W wystąpieniu do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Rzecznik wskazał na praktykę wypłacania pracownikom wynagrodzenia gwarantowanego na poziomie minimalnym, dyskryminującą pracowników z dłuższym stażem pracy. Przyjęty sposób ustalenia wynagrodzenia za pracę nie różnicuje wysokości wynagrodzenia w zależności od stażu pracy. Prowadzi to do naruszenia zasady równego traktowania i niedyskryminacji pracowników posiadających ponad 5-letni staż pracy w stosunku do pracowników nowozatrudnionych. Praktyka ta, spotykana zarówno w sektorze prywatnym, jak i publicznym, budzi wątpliwości Rzecznika z punktu widzenia zasad ustalania wynagrodzenia za pracę, przyjętych w Kodeksie pracy. Rzecznik zwrócił się<sup>403</sup> o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano<sup>404</sup> Rzecznika, że Ministerstwo dostrzega potrzebę modyfikacji obecnego kształtu wynagrodzenia minimalnego za pracę, w celu zapewnienia bardziej sprawiedliwego i przejrzystego kształtu tego wynagrodzenia. Rozważane są zmiany polegające na etapowym wyłączaniu poszczególnych składników wynagrodzenia z kategorii wynagrodzenia minimalnego. Od 1 stycznia 2017 r. przy obliczaniu wysokości wynagrodzenia pracownika nie uwzględnia się dodatku do wynagrodzenia za pracę w porze nocnej<sup>405</sup>.

#### 2. Zasady obniżania wynagrodzenia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przez radę gminy (miasta) w trakcie kadencji

Na kanwie jednej ze skarg Rzecznik 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<sup>406</sup> 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

<sup>403</sup> III.7042.26.2016 z 10 czerwca 2016 r.

<sup>404</sup> Pismo z 12 lipca 2016 r.

<sup>405</sup> Dz.U. z 2016 r. poz. 1265.

<sup>406</sup> Wyrok z dnia 3 października 2008 r. I PK 30/08 oraz wyrok z dnia 9 czerwca 2008 r., II PK 330/07.

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<sup>407</sup> do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o zajęcie stanowiska w kwestii podjęcia stosownej inicjatywy ustawodawczej.

Minister przypomniał<sup>408</sup>, że art. 36 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych<sup>409</sup> stanowi, że pracownikowi samorządowemu przysługuje wynagrodzenie stosowne do zajmowanego stanowiska oraz posiadanych kwalifikacji zawodowych. Wynagrodzenie wójta ustala rada gminy, w drodze uchwały (art. 8 ust. 2 ustawy), z tym że maksymalną wysokość wynagrodzenia osób zatrudnionych na podstawie wyboru ogranicza przepis art. 37 ust. 3 ustawy. Natomiast zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym<sup>410</sup> do wyłącznej właściwości rady gminy należy m.in. ustalanie wynagrodzenia wójta. Minister przyznał, że ww. przepisy nie przewidują uregulowań w kwestii zmiany/obniżenia wynagrodzenia pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru. Jednocześnie stwierdził, że kwestia ewentualnego uzupełnienia regulacji dotyczącej ustalania wynagrodzenia wójta, zawarta w ustawie o pracownikach samorządowych oraz w ustawie o samorządzie gminnym, nie pozostaje w kompetencji Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, lecz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

---

<sup>407</sup> III.7042.112.2016 z 12 grudnia 2016 r.

<sup>408</sup> Pismo z 5 stycznia 2017 r.

<sup>409</sup> Ustawa z 21 listopada 2008 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 902, z późn. zm.).

<sup>410</sup> Ustawa z 8 marca 1990 r., (Dz.U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.).

W tej sytuacji Rzecznik skieruje stosowne wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

### 3. Różnice w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn

Różnica w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn jest konsekwencją istniejących nierówności, z którymi kobiety spotykają się w trakcie całego swojego życia zawodowego. Zjawisko to potwierdzają liczne krajowe i międzynarodowe statystyki – według Głównego Urzędu Statystycznego aktualnie przeciętne wynagrodzenie mężczyzn jest o 20,6% wyższe, aniżeli przeciętne wynagrodzenie kobiet. Co więcej, w poszczególnych branżach różnice w wynagrodzeniach bywają znacznie wyższe. W finansach i ubezpieczeniach mężczyźni zarabiają nawet o 36,7% więcej niż kobiety, w handlu i sektorze napraw aut i pojazdów ponad 28%, a w sektorze informacji i komunikacji 25%. Wpływy na te dysproporcje mają przede wszystkim niższe wynagrodzenie za godzinę, mniejsza liczba godzin przepracowanych na płatnych stanowiskach oraz niższa stopa zatrudnienia.

Różnice w wynagrodzeniach związane są także ze stereotypowymi opiniami o predyspozycjach kobiet do wykonywania gorzej płatnych zawodów w sektorze usług opiekuńczych i braku predyspozycji do zawodów technicznych lub sprawowania funkcji kierowniczych. Problem luki płacowej jest szczególnie istotny również z uwagi na późniejsze konsekwencje, w postaci różnicy w wysokości emerytur kobiet i mężczyzn. Kobiety w starszym wieku mają trudności w utrzymaniu niezależności ekonomicznej i są bardziej niż mężczyźni narażone na ubóstwo. Efektywne zwalczanie luki płacowej ma istotne znaczenie także z punktu widzenia prorodzinnej polityki państwa. Zwiększenie wysiłku w celu efektywnego wdrożenia zasady równej płacy za tę samą pracę lub pracę tej samej wartości jest niezbędne, by rodzice mogli podejmować świadome decyzje dotyczące opieki nad dziećmi, niepodyktowane wyłącznie ich sytuacją finansową.

Środkiem do realizacji tak postawionych celów może być wprowadzenie do prawa pracy obowiązku transparentności wynagrodzeń, o którym mowa w zaleceniach Komisji Europejskiej z dnia 7 marca 2014 r. Komisja rekomenduje m.in. udostępnianie pracownikom informacji o zarobkach, składanie przez firmy odpowiednich sprawozdań, audyty wynagrodzeń w dużych przedsiębiorstwach oraz włączenie kwestii równości wynagrodzeń do układów zbiorowych.

Rzecznik zwrócił się<sup>411</sup> do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej prośbą o udzielenie informacji na temat działań podejmowanych na rzecz

---

<sup>411</sup> XI.816.9.2016 z 19 marca 2016 r.

przeciwdziałania zjawiska luki płacowej, przedstawienie efektów prac nad metodologią oceny luki płacowej w przedsiębiorstwach oraz wyników analizy międzynarodowego prawa i dobrych praktyk w zakresie monitorowania oraz przeciwdziałania zjawisku luki płacowej, o których Minister informowała we wcześniejszej korespondencji. Poprosił także o przesłanie kopii odpowiedzi rządu w sprawie działań podjętych w celu wdrożenia zaleceń Komisji Europejskiej.

Z uzyskanej odpowiedzi wynika<sup>412</sup>, że rząd stale podejmuje starania na rzecz wyrównywania szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy, m.in. poprzez przeciwdziałanie zjawisku luki płacowej i podejmując działania na rzecz transparentności płac. MRPiPS podjęło prace nad narzędziem internetowym equal pacE, umożliwiającym pracodawcom monitoring i analizę struktury wynagrodzeń; opracowało również metodologię oceny luki płacowej, a także stworzyło przyjazne narzędzie do jej mierzenia w formie aplikacji internetowej, przeznaczone dla przedsiębiorstw oraz sektora administracji publicznej.

W kolejnym wystąpieniu Rzecznik ponownie zwrócił się<sup>413</sup> do Minister o powiadomienie o wynikach przeprowadzonej analizy międzynarodowego prawa i dobrych praktyk w zakresie monitorowania oraz przeciwdziałania zjawisku luki płacowej. Poprosił również o udzielenie informacji na temat realizacji działań promujących narzędzie do mierzenia luki płacowej, które były zaplanowane na rok 2016.

## **B. Rozwiązanie umowy o pracę. Wygaśnięcie stosunku pracy**

### **1. Zmiany w ustawie o służbie cywilnej**

Rzecznik skierował<sup>414</sup> wniosek do Trybunału Konstytucyjnego, w którym zakwestionował zgodność z Konstytucją niektórych przepisów ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw<sup>415</sup>.

Dokonane zmiany w ocenie Rzecznika naruszają konstytucyjne standardy dotyczące dostępu do służby publicznej oraz funkcjonowania korpusu służby cywilnej. Zastrzeżenia dotyczą przede wszystkim zmiany sposobu obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej. Otwarty i konkurencyjny nabór na wyższe stanowiska w służbie cywilnej został zastąpiony powołaniem. Ustawa zmieniająca obniżyła także wymogi kwalifikacyjne dla osób powoływanych na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Dla bezstronnego i neutralnego politycznie

<sup>412</sup> Pismo z 8 kwietnia 2016 r.

<sup>413</sup> Pismo z 8 grudnia 2016 r.

<sup>414</sup> III.7040.9.2016 z 1 lutego 2016 r., sygn. K 6/16.

<sup>415</sup> Ustawa z 30 grudnia 2015 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 34).

wykonywania zadań państwa zasadnicze znaczenie ma stabilność zatrudnienia w służbie cywilnej. Tymczasem stosunek pracy na podstawie powołania charakteryzuje się najmniejszą ochroną pracownika na wypadek jego rozwiązania. Pracownik zatrudniony na podstawie powołania może być w każdym czasie odwołany ze stanowiska przez organ, który go powołał. W praktyce oznacza to, że osoba powołana na wyższe stanowisko w służbie cywilnej pozostaje w zakresie swojego statusu pracowniczego w całkowitej zależności od organu powołującego. Ustawodawca wyłączył prawo obywateli do informacji o wolnych wyższych stanowiskach w służbie cywilnej. Nie sposób mówić w tym przypadku o realizacji prawa dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach, skoro prawo to będą mogli realizować wyłącznie ci obywatele, którzy mają ekskluzywny dostęp do niepublicznych informacji o wolnych wyższych stanowiskach w służbie cywilnej. Równocześnie ustawodawca zdecydował się na wygaszenie stosunków pracy z osobami dotychczas zajmującymi wyższe stanowiska w służbie cywilnej obsadzone w wyniku otwartego i konkurencyjnego naboru, po upływie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej, jeżeli nie zostaną im zaproponowane nowe warunki pracy lub płacy albo w razie nieprzyjęcia nowych warunków pracy lub płacy. Decyzja o wygaśnięciu tych stosunków pracy została pozostawiona w niczym nieograniczonej dyspozycji kierowników poszczególnych urzędów. Regulacja ta jest niezgodna z zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa, ponieważ bez konstytucyjnie uzasadnionego powodu narusza bezpieczeństwo prawne osób zajmujących dotychczas wyższe stanowiska w służbie cywilnej.

Wniosek Rzecznika oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

## 2. Termin odwołania od wypowiedzenia umowy o pracę

Rzecznik zgłosił<sup>416</sup> udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego Sądu Rejonowego dla m. st. Warszawy mającego na celu wyjaśnienie: czy siedmiodniowy termin od dnia doręczenia pisma wypowiadającego umowę o pracę na wniesienie odwołania do sądu pracy jest zgodny z konstytucyjnym prawem do sądu.

Rzecznik przedstawił<sup>417</sup> stanowisko, że siedmiodniowy termin do wniesienia przez pracownika odwołania od doręczenia oświadczenia pracodawcy o wypowiedzeniu umowy o pracę jest niezgodny z konstytucyjnym prawem do

---

<sup>416</sup> III.7040.23.2016 z 30 maja 2016 r.

<sup>417</sup> Pismo z 29 czerwca 2016 r.

sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

Przewidziany w art. 264 § 1 k.p. krótki termin na wniesienie odwołania jest terminem prawa materialnego, co oznacza, że niezachowanie tego terminu powoduje oddalenie powództwa. W ocenie Rzecznika krótki termin do dokonania czynności wniesienia odwołania od wypowiedzenia umowy o pracę nie gwarantuje pracownikowi realnego prawa dostępu do sądu, ponieważ nie zapewnia niezbędnego czasu na wniesienie odwołania i negatywnie wpływa na możliwość dochodzenia roszczeń związanych z istotą stosunku pracy. Decyzja pracodawcy o wypowiedzeniu umowy o pracę niesie w sobie określone zagrożenia dla pracownika i jego rodziny, związane z jego przyszłością zawodową oraz możliwością uzyskiwania dochodów z pracy. Niezależnie od stanu emocji, naturalnych w takim przypadku, pracownik musi w ciągu siedmiu dni przeanalizować swoją sytuację, a w przypadku podjęcia decyzji o wniesieniu odwołania zebrać argumenty i dowody na poparcie swoich roszczeń, a także często poszukać pomocy profesjonalnego pełnomocnika w celu uzyskania porady prawnej lub pomocy w zakresie przygotowania i wniesienia pozwu. Zdaniem Rzecznika unormowanie dotyczące sądowego terminu zawitego związanego z odwołaniem od wypowiedzenia (art. 264 § 1 k.p.) jest ściśle związane z realizacją konstytucyjnych reguł porządku prawnego, które gwarantują skuteczną ochronę praw pracowników przez dostęp do sądu. Zakwestionowana w pytaniu prawnym regulacja, która ustanawia zbyt krótki termin na wniesienie odwołania do sądu narusza konstytucyjne prawo dostępu do sądu, z uwagi na to, że w sposób rzeczywisty i istotny ogranicza możliwość dochodzenia ochrony praw na drodze sądowej. Ograniczenie w nadmierny sposób (do siedmiu dni) ram czasowych wystąpienia z powództwem może w praktyce prowadzić do zaniechania korzystania z tego środka prawnego, nawet wtedy, gdy decyzja pracodawcy w przedmiocie wypowiedzenia umowy o pracę godzi w oczywisty sposób w obowiązujący porządek prawny. Nadmiernego rygoryzmu tego unormowania nie łagodzi instytucja przywrócenia terminu (art. 265 k.p.), która znajduje zastosowanie wówczas, gdy pracownik uchybił terminowi bez swojej winy, a więc nie dotyczy każdego przypadku definitywnej utraty możliwości dochodzenia roszczenia na drodze sądowej.

Wniosek Rzecznika oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.



## C. Nauczyciele i pracownicy nauki

### 1. Ochrona nauczycielek w okresie ciąży i urlopu macierzyńskiego przed zwolnieniem z pracy

Ochrona stosunku pracy mianowanych nauczycielek w okresie ciąży i macierzyństwa, w tym zatrudnionych w charakterze nauczyciela religii, wymaga całościowego uregulowania w Karcie Nauczyciela. Brak takiej regulacji budzi wątpliwości co do zgodności z konstytucyjną ochroną macierzyństwa i rodzicielstwa, a także z przepisami prawa unijnego.

Powyższe wnioski wynikają z analizy sprawy indywidualnej, w której rozwiązano stosunek pracy z mianowaną nauczycielką religii w okresie ciąży. Jako podstawę prawną podano przepis Karty Nauczyciela mówiący, że stosunek pracy z nauczycielem zatrudnionym na podstawie mianowania ulega rozwiązaniu m.in. w razie cofnięcia skierowania do nauczania religii w szkole. Stało się tak pomimo tego, że przepisy Karty Nauczyciela w zakresie spraw wynikających ze stosunku pracy, nieuregulowanych w tej ustawie, odsyłają do Kodeksu pracy. Zagwarantowana w Kodeksie pracy szczególna ochrona kobiet w okresie ciąży i macierzyństwa powinna obejmować także nauczycielkę mianowaną w razie cofnięcia skierowania do nauczania religii. W aktualnym stanie prawnym jest również wątpliwe, czy zwolniona nauczycielka może skutecznie domagać się przywrócenia do pracy i zasądzenia wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy. Rzecznik zwrócił się<sup>418</sup> do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministra Edukacji Narodowej o przedstawienie stanowiska w sprawie, a także podjęcie odpowiednich działań zapewniających właściwą ochronę kobietom w ciąży i w okresie korzystania z urlopów związanych z rodzicielstwem.

Minister Edukacji Narodowej poinformował<sup>419</sup>, że do ochrony stosunku pracy nauczycieli związanej z rodzicielstwem mają zastosowanie przepisy z zakresu prawa pracy, natomiast sytuacja wygląda inaczej w przypadku nauczycieli religii. Zasady zatrudniania nauczycieli religii reguluje rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 1992 r., zgodnie z którym zatrudnienie nauczyciela religii następuje wyłącznie na podstawie imiennego, pisemnego skierowania do danego przedszkola lub szkoły, wydanego w przypadku Kościoła Katolickiego przez właściwego biskupa diecezjalnego, a w przypadku pozostałych kościołów oraz innych związków wyznaniowych, przez właściwe władze zwierzchnie tych kościołów i związków wyznaniowych<sup>420</sup>. Pracodawcą dla nauczycieli religii jest dyrektor szkoły

<sup>418</sup> III.7041.36.2015 z 7 stycznia 2016 r.

<sup>419</sup> Pismo z 11 lutego 2016 r.

<sup>420</sup> Dz.U. Nr 36, poz. 135, z późn. zm.

i to on dokonuje wszystkich czynności związanych z zatrudnianiem i zwalnianiem nauczycieli. Jednak wyboru osoby, która ma zostać zatrudniona, dokonują władze kościelne. Skierowanie do pracy w charakterze nauczyciela religii może zostać cofnięte i jest równoznaczne z utratą uprawnień do nauczania religii. Cofnięcie skierowania jest autonomiczną decyzją władz kościelnych i podstawą do rozwiązania stosunku pracy z nauczycielem. Dyrektor szkoły jedynie potwierdza zakończenie stosunku pracy. Taka konstrukcja przepisów pozwala kościołom i związkom wyznaniowym na autonomię w doborze kadry, a jakakolwiek ingerencja Ministra Edukacji Narodowej byłaby działaniem poza granicami prawa.

Sprawa pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

## 2. Płatny urlop naukowy dla pracowników instytutów badawczych

W trakcie badania skarg ujawnił się problem dotyczący możliwości otrzymania płatnego urlopu naukowego, który pozwoliłby na zintensyfikowanie pracy nad przygotowaniem rozprawy doktorskiej. Zgodnie z Prawem o szkolnictwie wyższym<sup>421</sup> nauczyciel akademicki przygotowujący rozprawę doktorską może otrzymać płatny urlop naukowy w wymiarze nieprzekraczającym trzech miesięcy. Przepis ten nie dotyczy jednak pracowników instytutów badawczych. Z wcześniejszej<sup>422</sup> korespondencji prowadzonej w tej sprawie przez Rzecznika wynikało, że problem ten zostanie przeanalizowany podczas prac nad nowelizacją ustawy o instytutach badawczych. Rzecznik zwrócił się<sup>423</sup> do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego o poinformowanie, czy planowana jest zmiana przepisów w omawianym zakresie.

Minister zapewnił<sup>424</sup>, że dostrzega istniejące zróżnicowanie uprawnień pracowników naukowych uczelni i instytutów badawczych. Kwestia ta powinna zostać w pierwszej kolejności poddana konsultacjom z zainteresowanymi podmiotami w celu wypracowania spójnej koncepcji, a następnie uregulowania w sposób kompleksowy, obejmujący zarówno pracowników naukowych uczelni, instytutów badawczych, jak i instytutów naukowych Polskiej Akademii Nauk oraz pracowników niebędących pracownikami naukowymi. Minister wyraził nadzieję, że uruchomienie procesu legislacyjnego związanego z nowym prawem o szkolnictwie wyższym da możliwość wprowadzenia postulowanych przez Rzecznika zmian.

---

<sup>421</sup> Ustawa z 27 lipca 2005 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 572, z późn. zm.).

<sup>422</sup> Informacja RPO za 2014 r., str. 185.

<sup>423</sup> VII.7034.1.2014 z 18 lutego 2016 r.

<sup>424</sup> Pismo z 29 kwietnia 2016 r.

### 3. Wykluczenie wychowawców z placówek opiekuńczo-wychowawczych ze sfery regulowanej przepisami Karty Nauczyciela

Uczestnicy spotkania z Rzecznikiem w Słupsku zwrócili uwagę na problem wykluczenia wychowawców zatrudnionych w placówkach opiekuńczo-wychowawczych ze sfery regulowanej przepisami Karty Nauczyciela<sup>425</sup>. Utrata przez pracowników pedagogicznych statusu prawnego wynikającego z Karty nastąpiła 1 stycznia 2014 r. Na mocy ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej<sup>426</sup> nauczyciele mianowani zatrudnieni w placówkach opiekuńczo-wychowawczych stali się pracownikami samorządowymi. Względem tej grupy dokonała się radykalna zmiana w zakresie zatrudniania i warunków wynagradzania. Obejmuje ona utratę uprawnień wynikających z Karty Nauczyciela, w tym m.in. prawo do bezpłatnego urlopu dla poratowania zdrowia, a także ochronę przyznaną nauczycielom w związku z pełnieniem obowiązków wynikających ze statusu funkcjonariusza publicznego.

Placówka opiekuńczo-wychowawcza stanowi nietypowe środowisko pracy, gdyż przebywają tam dzieci z rodzin patologicznych, zaniedbane wychowawczo i opóźnione w nauce. Wychowawca musi więc wykazać się szczególnymi predyspozycjami m.in. odpowiednią wiedzą i umiejętnościami pedagogicznymi. Tylko wtedy jest w stanie wyrównać deficyty rozwojowe podopiecznych, którzy zostali powierzeni jego opiece. Ponadto pracownik placówki opiekuńczo-wychowawczej narażony jest na stres wynikający nie tylko z odpowiedzialności za dzieci, lecz także niejednokrotnie z poczucia zagrożenia fizycznego i psychicznego. Obciążenia te wynikają ze styczności z dysfunkcjonalnymi podopiecznymi i ich rodzinami. Praca wychowawcy placówek opiekuńczo-wychowawczych łączy więc ze sobą funkcję dydaktyczną i opiekuńczą. W ocenie zarówno przedstawicieli tej grupy zawodowej, jak i Rzecznika, jej wieloaspektowy charakter powinien znaleźć odzwierciedlenie w usytuowaniu prawnym zawodu. Prawodawca powinien wprowadzić rozwiązania, które zmniejszą do minimum negatywne skutki wynikające z odebrania przywilejów wynikających z Karty Nauczyciela pracownikom pedagogicznym placówek opiekuńczo-wychowawczych. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>427</sup> do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o przedstawienie stanowiska w tej sprawie.

---

<sup>425</sup> Ustawa z 26 stycznia 1982 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 191, z późn. zm.).

<sup>426</sup> Ustawa z 9 czerwca 2011 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 575, z późn. zm.).

<sup>427</sup> III.7040.43.2016 z 31 sierpnia 2016 r.

Minister poinformował<sup>428</sup>, że nie istnieje konieczność podejmowania inicjatyw legislacyjnych służących zmianie sytuacji wychowawców z placówek opiekuńczo-wychowawczych. Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej<sup>429</sup> uchyliła przepisy Karty Nauczyciela oraz wprowadziła zmiany w systemie opieki zastępczej nad dzieckiem m.in. w roli i sposobie działania placówek opiekuńczo-wychowawczych. Duże, 30-osobowe ośrodki mają przekształcić się w małe placówki, w których warunki życia będą zbliżone do domowych i pozwolą dzieciom na nawiązanie więzi emocjonalnej z wychowawcą. Od dawna placówki opiekuńczo-wychowawcze nie są elementem systemu oświaty. Zlikwidowane zostały szkoły działające w placówkach, a dzieci uczęszczają do szkół publicznych. W związku z tym Minister nie przewiduje przywrócenia w stosunku do pracowników ośrodków szkolno-wychowawczych przepisów Karty Nauczyciela.

Rzecznik nie stwierdza możliwości podejmowania dalszych działań w powyższej sprawie.

## **D. Formy zatrudnienia**

### **1. Prawo do odpoczynku w święta dla wszystkich pracujących w placówkach handlowych**

Zdaniem Rzecznika konieczne jest wprowadzenie zakazu pracy w święta w placówkach handlowych, który obejmie nie tylko pracowników, ale także pozostałe osoby wykonujące pracę zarobkową na podstawie umów prawa cywilnego i w ramach samozatrudnienia, w warunkach podobnych do zatrudnienia pracowniczego. Regulacja zawarta w Kodeksie pracy nie w pełni odpowiada standardom konstytucyjnym. Prawo do dni wolnych od pracy, wynikające z Konstytucji, dotyczy bowiem nie tylko pracowników w rozumieniu Kodeksu pracy, ale również innych osób wykonujących pracę zarobkową. Taka definicja pracownika znalazła potwierdzenie w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2 czerwca 2015 r. w sprawie K 1/13 w odniesieniu do wolności zrzeszania się. Również w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej za kryteria wyróżniające pracownika uważa się w szczególności świadczenie pracy na rzecz innej osoby, wykonywanie pracy pod kierownictwem pracodawcy i odpłatność pracy. Rodzaj stosunku pracy łączącego pracownika z pracodawcą nie ma tu decydującego znaczenia. Dlatego w ocenie Rzecznika regulacja zawarta w Kodeksie pracy jest niewystarczająca w

---

<sup>428</sup> Pismo z 9 września 2016 r.

<sup>429</sup> Ustawa z 9 czerwca 2011 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 575).

świecie standardów konstytucyjnych. Rzecznik wystąpił<sup>430</sup> do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o dokonanie odpowiedniej zmiany przepisów.

Minister wyjaśnił<sup>431</sup>, że nie są prowadzone prace nad zmianą stanu prawnego dotyczącego zakazu pracy w placówkach handlowych w święta. Zakaz wykonywania pracy w placówkach handlowych, uregulowany w kodeksie pracy, obejmuje wyłącznie pracowników, czyli osoby pozostające w stosunku pracy. Zakaz ten nie dotyczy więc właścicieli placówek handlowych, a także innych osób wykonujących pracę na podstawie umów cywilnoprawnych (np. umów zlecenia). Jednocześnie stwierdził, że propozycja objęcia zakazem wykonywania pracy w święta osób prowadzących działalność gospodarczą i osobiście świadczących pracę naruszałaby zasadę swobody działalności gospodarczej, zagwarantowaną w Konstytucji. Osoby wykonujące pracę na podstawie umów cywilnoprawnych należy traktować jako zatrudnione na podstawie stosunku pracy, jeżeli wykonują pracę określonego rodzaju na rzecz i pod kierownictwem pracodawcy, w miejscu i czasie przez niego wyznaczonym.

Sprawa pozostaje w zakresie zainteresowań Rzecznika.

## E. Inne

### 1. Wykonanie wyroku TK dotyczącego zrzeszania się w związkach zawodowych

Osoby zatrudnione na umowach cywilnoprawnych oraz samozatrudnione, posiadające status pracownika w znaczeniu określonym w Konstytucji, powinny mieć zagwarantowaną możliwość zrzeszania się w związkach zawodowych. Pracownikiem w konstytucyjnym rozumieniu tego pojęcia jest każdy, kto wykonuje określoną pracę zarobkową, pozostaje w stosunku prawnym z podmiotem, na rzecz którego ją świadczy oraz posiada takie interesy zawodowe związane z wykonywaniem pracy, które mogą być grupowo chronione. Trybunał Konstytucyjny uznał<sup>432</sup>, że zakres ustawowych gwarancji zrzeszania się w związkach zawodowych jest – w sferze podmiotowej – za wąski w stosunku do unormowań konstytucyjnych oraz tych, które wynikają z wiążących Polskę umów międzynarodowych. Oznacza to, że obowiązujące unormowania ustawowe powinny być dostosowane do wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Definicja pracownika przyjęta w Kodeksie pracy nie może być wprost użyta do określania sposobu korzystania z wolności zrzeszania się w związkach zawodowych. Rzecznik zwrócił

---

<sup>430</sup> III.7041.8.2016 z 18 maja 2016 r.

<sup>431</sup> Pismo z 2 czerwca 2016 r.

<sup>432</sup> Wyrok TK z 2 czerwca 2015 r., sygn. akt K 1/13.

się<sup>433</sup> do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o przekazanie informacji na temat przewidywanego terminu wniesienia odpowiedniej inicjatywy ustawodawczej.

Minister poinformował<sup>434</sup>, że projekt ustawy o zmianie ustawy o związkach zawodowych i niektórych innych ustaw został uwzględniony w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów. Istotą nowych rozwiązań będzie rozszerzenie prawa do zrzeszania się w związkach zawodowych na osoby wykonujące pracę zarobkową, które mają wszystkie cechy pracowników w rozumieniu konstytucyjnym i pozostają w zatrudnieniu na innej podstawie niż w rozumieniu przepisów Kodeksu pracy.

Rzecznik zwrócił się<sup>435</sup> również do przewodniczących trzech największych central związkowych o przedstawienie stanowiska w kwestii zagwarantowania możliwości zrzeszania się w związkach zawodowych osobom zatrudnionym na podstawie umów cywilnoprawnych oraz samozatrudnionym.

Przewodniczący Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” poinformował<sup>436</sup>, że NSZZ „Solidarność” od wielu lat zabiega o zmiany legislacyjne w pełni gwarantujące niezbywalne prawo do zrzeszania się. W myśl Statutu NSZZ „Solidarność” jego członkami mogą być już obecnie osoby czerpiące środki utrzymania z pracy wykonywanej na innej podstawie prawnej niż stosunek pracy. NSZZ „Solidarność” uznaje wolność koalicji związkowej wszystkich osób pracujących za jedno z podstawowych praw człowieka.

Rzecznik śledzi przebieg prac legislacyjnych w tym zakresie.

## 2. Przewlekłość procedur stwierdzania choroby zawodowej

Na tle skarg kierowanych do Rzecznika ujawnił się problem przewlekłości postępowania w zakresie rozpoznania i stwierdzenia choroby zawodowej. Rozpoznania choroby zawodowej dokonuje lekarz orzecznik. Pracownik może złożyć wniosek o ponowne badanie w jednostce orzeczniczej II stopnia, jeśli nie zgadza się z treścią orzeczenia. Procedurę stwierdzenia choroby zawodowej przeprowadza natomiast Państwowy Inspektor Sanitarny, na podstawie orzeczenia lekarskiego. W przypadku wątpliwości, organ sanitarny może zwrócić się o uzupełnienie orzeczenia, co jednak znacznie wydłuża całą procedurę. Od decyzji organu inspekcji sanitarnej przysługuje odwołanie do organu wyższego stopnia, na

---

<sup>433</sup> III.7040.6.2016 z 20 stycznia 2016 r.

<sup>434</sup> Pismo z 17 lutego 2016 r.

<sup>435</sup> Pismo z 3 lutego 2016 r.

<sup>436</sup> Pismo z 10 marca 2016 r.

którą strony mogą wnieść skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Postępowanie może trwać latami, ponieważ kontrola sądownoadministracyjna decyzji stwierdzających chorobę zawodową jest niewystarczająca. Sądy administracyjne nie badają decyzji pod względem merytorycznym, ale pod kątem zgodności z prawem. Po uchyleniu decyzji przez sąd, organy sanitarne w ponownym postępowaniu, mimo zaleceń sądu, często nie uzupełniają materiału dowodowego i wydają kolejne wadliwe decyzje. W ocenie Rzecznika sytuację zmieniliby przyjęcie zasady, że decyzje organów inspekcji sanitarnej poddane byłyby kontroli sądów powszechnych, tak jak ma to miejsce w stosunku do decyzji ZUS przyznających lub odmawiających świadczenia rentowe z tytułu niezdolności do pracy, a także wprowadzenie nadzoru nad jednostkami orzeczniczymi rozpoznającymi choroby zawodowe, podobnie jak w przypadku nadzoru ZUS nad orzecznictwem w sprawach dotyczących niezdolności do pracy. Rzecznik zwrócił się<sup>437</sup> do Ministra Zdrowia o ocenę możliwości zmiany obowiązującego stanu prawnego, aby wyeliminować przewlekłość postępowań w sprawach dotyczących chorób zawodowych.

Minister stwierdził<sup>438</sup>, że w jego ocenie sposób uregulowania procedury wydawania orzeczeń o rozpoznaniu choroby zawodowej albo braku podstaw do jej rozpoznania nie budzi zastrzeżeń. Niemniej jednak, mając na uwadze sugestie zmiany zasady sprawowania kontroli nad decyzjami organów inspekcji sanitarnej o stwierdzeniu choroby zawodowej albo o braku podstaw do jej stwierdzenia i poddanie ich kontroli sądów powszechnych, Minister uznał za zasadne wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości, Ministra Obrony Narodowej, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o przedstawienie opinii, w celu przygotowania ostatecznego stanowiska.

Sprawa wymaga kontynuowania działań ze strony Rzecznika.

### 3. Brak przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy pracowników zatrudnionych przy obsłudze żurawi

Na podstawie artykułu prasowego<sup>439</sup> Rzecznik podjął sprawę braku przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy pracowników zatrudnionych przy obsłudze żurawi.

W obowiązujących przepisach brakuje regulacji zapewniającej bezpieczne i higieniczne warunki pracy pracownikom zatrudnionym przy obsłudze żurawi, w

<sup>437</sup> III.7051.6.2015 z 11 lutego 2016 r.

<sup>438</sup> Pismo z 27 października 2016 r.

<sup>439</sup> „Gazeta wyborcza” z 23 maja 2016 r., *Kiedy polecą żurawie*.



tym w szczególności obejmującej tak podstawowe kwestie jak maksymalne normy czasu pracy, czy sposób dokumentowania przebiegu pracy przy obsłudze urządzenia. Brak także regulacji w zakresie standardowego wyposażenia kabiny żurawia. Istniejąca luka prawna stanowi zagrożenie dla życia i zdrowia pracowników. Prawo pracownika do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy jest zagwarantowane w Konstytucji i zostało zaliczone do podstawowych zasad prawa pracy. Rzecznik zwrócił się<sup>440</sup> do Ministra Rozwoju z prośbą o pilne uregulowanie kwestii bezpieczeństwa i higieny pracy przy obsłudze żurawi. Problematykę tę regulowały przepisy rozporządzenia Ministrów Pracy i Opieki Społecznej oraz Zdrowia z dnia 20 marca 1954 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy obsłudze żurawi. Przepisy te zostały uchylone z dniem 1 marca 2013 r., jednak nie wprowadzono nowej regulacji prawnej.

Minister podzielił<sup>441</sup> opinię Rzecznika w sprawie usunięcia luki prawnej w zakresie BHP pracowników zatrudnionych przy obsłudze żurawi wieżowych. Przedstawił także statystykę za lata 2010-2015 charakteryzującą nieszczęśliwe wypadki przy eksploatacji żurawi, z której wynika, że ww. okresie poziom bezpieczeństwa pracy nie uległ pogorszeniu, ale jego zdaniem konieczne jest podjęcie dalszych działań w celu poprawy warunków pracy.

Sprawa wymaga dalszych działań interwencyjnych Rzecznika.

#### 4. Zakres 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. Natomiast 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

---

<sup>440</sup> III.7050.2.2016 z 10 czerwca 2016 r.

<sup>441</sup> Pismo z 21 czerwca 2016 r.

rozwoju techniki, wynika, że zakres danych osobowych wskazany w art. 22<sup>1</sup> Kodeksu pracy, jest 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 wskazywała również Państwowa Inspekcja Pracy i Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych. Wątpliwości powstały 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<sup>442</sup> do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie.

Minister przypomniał<sup>443</sup>, że 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. Nie ma sprzeczności między pojęciem „odrębnych przepisów” (tu: art. 22 § 4 Kodeksu pracy), a Konstytucją. Ponadto Minister nie podzielił poglądu, że 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

---

<sup>442</sup> III.7040.103.2015 z 18 października 2016 r.

<sup>443</sup> Pismo z 16 listopada 2016 r.

dotyczącej monitoringu w miejscach pracy, szczegółowe uregulowanie w przepisach prawa pracy wszystkich aspektów tego zagadnienia nie jest możliwe.

Problem pozostaje w zakresie zainteresowań Rzecznika.

## 9. Egzaminy zawodowe i prawo wykonywania zawodu. Zawody zaufania publicznego

### 1. Dostęp lekarzy do odbywania specjalizacji

Na tle spraw kierowanych do Rzecznika ujawnił się problem dostępu lekarzy do odbywania specjalizacji. Zgodnie z ustawą o zawodach lekarza i lekarza dentysty<sup>444</sup>, lekarz może uzyskać tytuł specjalisty w określonej dziedzinie medycyny po odbyciu szkolenia specjalizacyjnego oraz po złożeniu Państwowego Egzaminu Specjalizacyjnego albo po uznaniu za równoważny tytułu specjalisty uzyskanego za granicą. Lekarz składa wniosek o odbywanie szkolenia specjalizacyjnego do właściwego wojewody, który kieruje lekarza do jednostki uprawnionej do prowadzenia specjalizacji. Nie ma jednak prawnej możliwości skutecznego zobowiązania podmiotu akredytowanego, posiadającego wolne miejsca szkoleniowe, do przyjęcia lekarza skierowanego do odbywania specjalizacji w tym podmiocie. Przepisy nie przewidują również obowiązku podania powodu nieprzyjęcia lekarza na szkolenie specjalizacyjne oraz nie określają procedury odwoławczej. W świetle obowiązujących przepisów, w przypadku nieprzyjęcia lekarza skierowanego do odbywania szkolenia specjalizacyjnego przez daną jednostkę, wojewoda występuje do dyrektora Centrum Medycznego Kształcenia Podyplomowego z wnioskiem o odpowiednie zmniejszenie maksymalnej liczby miejsc szkoleniowych w zakresie danej specjalizacji. Przepisy nie ustalają jednak zasad zmniejszania liczby miejsc szkoleniowych oraz postępowania w przypadku kilkakrotnych odmów jednostki szkolącej. Tymczasem każdy lekarz, który chce uzyskać tytuł specjalisty, powinien mieć realną możliwość odbycia specjalizacji zawodowej. Utrudniony dostęp lekarzy do odbywania specjalizacji, w połączeniu z niekorzystną tendencją demograficzną i migracją, pogłębia odczuwalny brak lekarzy specjalistów, który już teraz staje się jedną z najistotniejszych systemowych przyczyn wydłużania się średniego czasu oczekiwania na świadczenia zdrowotne. W ocenie Rzecznika system kształcenia lekarzy powinien być stale monitorowany i korygowany. Stworzenie przez państwo możliwości kształcenia i rozwoju zawodowego lekarzy oraz pracy w zawodzie jest podstawowym warunkiem rozwiązania problemu niedoboru lekarzy. Rzecznik zwrócił się<sup>445</sup> do Ministra Zdrowia o zapewnienie wszystkim lekarzom nieskrępowanego, równego i opartego na przejrzystych zasadach dostępu do doskonalenia zawodowego i odbywania specjalizacji.

<sup>444</sup> Ustawa z 5 grudnia 1996 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 464, z późn. zm.).

<sup>445</sup> V.7014.10.2016 z 25 kwietnia 2016 r.

Minister poinformował<sup>446</sup>, że przepisy ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry przewidują mechanizm, który ma zapewnić przyjęcie lekarza skierowanego do odbywania szkolenia specjalizacyjnego przez jednostkę szkolącą posiadającą wolne miejsca szkoleniowe. Zgodnie z przepisami ustawy konsekwencją nieprzyjęcia lekarza skierowanego do odbywania szkolenia specjalizacyjnego przez jednostkę posiadającą wolne miejsca szkoleniowe w danej specjalizacji jest zmniejszenie maksymalnej liczby miejsc szkoleniowych w zakresie danej specjalizacji odpowiednio do liczby nieprzyjętych osób. W ocenie resortu obowiązujące przepisy pomimo, że nie zobowiązują jednostki szkolącej wprost do przyjęcia lekarza na specjalizację, są skutecznym rozwiązaniem, gdyż sankcja odebrania miejsca szkoleniowego jednostce szkolącej znacząco zniechęca daną jednostkę do bezpodstawnej odmowy przyjęcia lekarza na specjalizację, a przypadki nieprzyjmowania lekarzy na specjalizację przez jednostkę szkolącą w praktyce zdarzają się bardzo rzadko. Ponadto nie jest możliwe zobowiązanie jednostki szkolącej do zatrudnienia lekarza skierowanego do odbycia specjalizacji z uwagi na fakt, iż specjalizacja w trybie rezydenckim, a czasem także w trybie pozarezydenckim, jest realizowana na podstawie umowy o pracę pomiędzy jednostką szkolącą, a lekarzem odbywającym szkolenie specjalizacyjne – takie rozwiązanie naruszałoby zasadę swobody nawiązywania stosunku pracy wynikającą z Kodeksu pracy. Minister zapewnił, że na bieżąco podejmuje działania zmierzające do usprawnienia i ułatwienia rozwoju zawodowego lekarzy. W tym celu powołał Zespół Ekspertów ds. opracowania zmian w systemie kształcenia podyplomowego lekarzy i lekarzy dentystry, którego celem jest wypracowanie założeń dla przyszłego systemu kształcenia podyplomowego lekarzy i lekarzy dentystry.

W toku badania indywidualnej sprawy lekarza, któremu odmówiono kontynuowania specjalizacji pojawił się problem nieskuteczności powołanego przez Ministra Zdrowia, w odpowiedzi na wcześniejsze wystąpienie Rzecznika, mechanizmu zniechęcania jednostki szkolącej do odmowy przyjęcia lekarza na specjalizację. W badanej sprawie kilkanaście jednostek szkolących odmówiło przyjęcia lekarza na szkolenie, pomimo, że wojewoda występował do Dyrektora Centrum Medycznego Kształcenia Podyplomowego z wnioskiem o zmniejszenie o jedno miejsce liczby miejsc szkoleniowych w danej jednostce. Z wyjaśnień uzyskanych z Wydziału Nadzoru nad Systemem Opieki Zdrowotnej Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego wynika, że powołany mechanizm na przestrzeni ostatnich kilku lat był stosowany kilkanaście razy i nie przyniósł efektu w postaci przyjęcia

---

<sup>446</sup> Pismo z 20 lipca 2016 r.

lekarza na szkolenie celem dokończenia rozpoczętej w 2011 r. specjalizacji. Rzecznik ponownie zwrócił się<sup>447</sup> do Ministra Zdrowia prośbą o rozważenie powyższego problemu oraz o podjęcie działań mających na celu stworzenie skutecznego mechanizmu przyjęć lekarzy na szkolenia specjalizacyjne.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>448</sup>, 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.

## 2. Egzaminy z języka polskiego dla przyszłych lekarzy

Do Rzecznika zwracały się osoby ubiegające się o przyznanie w Polsce prawa wykonywania zawodu lekarza w sprawie trybu potwierdzania znajomości języka polskiego. Zgodnie z obowiązującymi przepisami osoby, które ukończyły studia lekarskie albo lekarsko-dentystyczne w języku innym niż język polski, w celu uzyskania w Polsce prawa wykonywania zawodu, zobowiązane są wykazać odpowiednią znajomość języka polskiego w mowie i piśmie, niezbędną do wykonywania zawodu lekarza, lekarza dentysty, poprzez złożenie egzaminu z języka polskiego przeprowadzanego przez Naczelną Izbę Lekarską. Wymagania te są niezrozumiałe zwłaszcza w przypadku obywateli polskich, którzy przed rozpoczęciem studiów medycznych kształcili się w języku polskim. Co więcej, część z tych osób zdała Lekarski Egzamin Końcowy w języku polskim albo egzamin nostryfikacyjny. Rzecznik zwrócił się<sup>449</sup> do Ministra Zdrowia o zajęcie stanowiska w powyższej sprawie.

Minister podzielił<sup>450</sup> stanowisko Rzecznika i zapowiedział wprowadzenie odpowiednich zmian w przepisach. Jednocześnie poinformował, że w resorcie

---

<sup>447</sup> Pismo z 29 września 2016 r.

<sup>448</sup> Pismo z 12 października 2016 r.

<sup>449</sup> V.7014.6.2016 z 11 lutego 2016 r.

<sup>450</sup> Pismo z 22 lutego 2016 r.

zdrowia prowadzone są już prace nad odpowiednią nowelizacją ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty<sup>451</sup>.

### 3. Projekt ustawy o biegłych rewidentach

W związku z pracami nad projektem ustawy o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz o nadzorze publicznym, Rzecznik przedstawił<sup>452</sup> Ministrowi Finansów najważniejsze postulaty zawarte we wcześniejszych wystąpieniach dotyczących sytuacji prawnej biegłych rewidentów. Rzecznik wskazywał w swych wystąpieniach na problem ograniczania praw kandydatów na biegłych rewidentów do utrwalania treści własnej pracy egzaminacyjnej podczas wglądu do niej, w przypadku niezaliczenia egzaminu w postępowaniu kwalifikacyjnym na biegłego rewidenta oraz dostępu do informacji zawierających wzory poprawnych rozwiązań i odpowiedzi z egzaminów. Prawa te powinny zostać zapisane w nowej ustawie w sposób jednoznaczny i precyzyjny. Do zadań Komisji Nadzoru Audytowego należy m.in. zatwierdzanie uchwał organów Krajowej Izby Biegłych Rewidentów oraz zaskarżanie do sądu administracyjnego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia, uchwał KIBR niepodlegających zatwierdzeniu, jeżeli naruszają przepisy prawa lub godzą w interes publiczny lub też zawierają pomyłki lub błędy. Tak określone kompetencje Komisji Nadzoru Audytowego nie umożliwiają reagowania w późniejszym terminie na sprzeczne z prawem lub konstytucyjnymi standardami uchwały organów Krajowej Izby Biegłych Rewidentów. W ocenie Rzecznika 30-dniowy termin na zaskarżenie uchwał do sądu administracyjnego powinien zostać wydłużony. Poważne wątpliwości Rzecznika budził także kształt procedury dotyczącej skreślenia biegłego rewidenta z rejestru. Rozwiązanie to nie zapewnia mu prawa do obrony. W ocenie Rzecznika w sytuacji, gdy biegły rewident uchybił swoim obowiązkom etycznym, powinien zostać pociągnięty do odpowiedzialności dyscyplinarnej, nie zaś pozbawiony prawa do wykonywania zawodu na skutek uchwały Krajowej Rady Biegłych Rewidentów. Biegły powinien mieć możliwość przedstawienia własnego stanowiska i obrony swych praw i interesów, co możliwe jest jedynie w trakcie postępowania dyscyplinarnego.

Rzecznik monitoruje przedstawioną sprawę.

---

<sup>451</sup> Ustawa z 5 grudnia 1996 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 464, z późn. zm.).

<sup>452</sup> VII.561.15.2014 z 29 kwietnia 2016 r.



#### 4. Wygaśnięcie uprawnienia do złożenia wniosku o wpis na listę adwokatów

Rzecznik otrzymywał skargi dotyczące przepisu art. 69b Prawa o adwokaturze, który przewiduje wygaśnięcie uprawnienia do złożenia wniosku o wpis na listę adwokatów po upływie 10 lat od uzyskania pozytywnego wyniku egzaminu adwokackiego. Przyjęte rozwiązanie nie uwzględnia innych okoliczności istniejących po stronie wnioskującego o wpis, takich jak zatrudnienie na stanowisku wymagającym kwalifikacji na poziomie stwierdzonym wynikiem tego egzaminu. Zdaniem skarżących kwestionowana regulacja prowadzi do wygaśnięcia uprawnień do wykonywania zawodu adwokata, ograniczając w sposób nieuzasadniony konstytucyjne prawo dostępu do zawodu oraz zasadę demokratycznego państwa prawnego. Zgodnie z obowiązującymi wcześniej przepisami osoba, która spełniła ustawowe wymagania do uzyskania wpisu na listę adwokatów, uzyskiwała to uprawnienie bezterminowo. Kwestionowana w skargach do Rzecznika regulacja dotyczy wszystkich osób, które kiedykolwiek uzyskały uprawnienie do złożenia wniosku o wpis na listę adwokatów. W konsekwencji pozbawia ona nabytego już i nieograniczonego w czasie uprawnienia do złożenia wniosku o wpis na listę adwokatów osoby, które uprawnienie to uzyskały przed wejściem w życie nowelizacji ustawy. Zgodnie z orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego odstępstwa od zasady ochrony praw nabytych są dopuszczalne tylko w szczególnych sytuacjach. W ocenie Rzecznika wprowadzone ograniczenie nie ma wystarczającego uzasadnienia. Z uwagi na to, że zawód adwokata jest zawodem zaufania publicznego, ustawodawca jest uprawniony do wprowadzenia szeregu ograniczeń w możliwości jego wykonywania. Nie może to jednak stanowić podstawy do stanowienia prawa, które powoduje automatyczne wygaśnięcie uprawnień do wykonywania zawodu. Stosowanie art. 69b Prawa o adwokaturze może znaleźć uzasadnienie do osób, które po uzyskaniu pozytywnego wyniku egzaminu adwokackiego nie podejmowały w okresie dziesięciu lat czynności związanych z wykorzystaniem wiedzy prawniczej. Trudno jednak uznać za usprawiedliwione stosowanie tego przepisu wobec osób, które zadania takie wykonywały. Kwestionowane rozwiązanie jedynie pozornie wyłącza możliwość uzyskania prawa do wykonywania zawodu adwokata przez osoby, które trwale nie wykonywały czynności związanych z wykorzystaniem wiedzy prawniczej. Dla zachowania uprawnień wynikających ze zdanego egzaminu adwokackiego wystarczające jest bowiem uzyskanie wpisu na listę adwokatów. Przepis art. 69b Prawa o adwokaturze nie różnicuje, na jaką listę należy dokonać wpisu. Możliwe jest więc uzyskanie wpisu na listę adwokatów niewykonywujących zawodu. Oznacza to, że osoba wpisana na listę adwokatów niewykonywujących zawodu, mimo że nie

wykonuje czynności adwokackich, a tylko uiszcza składkę korporacyjną, nie traci uprawnień do wykonywania zawodu adwokata. Inna osoba zaś, mimo że wykonywała czynności wymagające wykorzystania wiedzy prawniczej, traci takie uprawnienia po 10 latach od uzyskania pozytywnego wyniku egzaminu adwokackiego. Rzecznik zwrócił się<sup>453</sup> do Ministra Sprawiedliwości o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie. Mimo ponowienia swojego wystąpienia, Rzecznik nie otrzymał dotychczas odpowiedzi w tej sprawie.

## 5. Przepisy prawne umożliwiające skreślenie z listy kwalifikowanych pracowników ochrony w branży ochroniarskiej

Zgodnie z przepisami ustawy o ochronie osób i mienia<sup>454</sup> pracownika ochrony skreśla się z listy kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej, w przypadku gdy został skazany prawomocnym wyrokiem sądu za popełnienie przestępstwa umyślnego lub wszczęto w stosunku do niego postępowanie karne o takie przestępstwo. Samo wszczęcie postępowania karnego o przestępstwo umyślne wobec kwalifikowanego pracownika ochrony, nakłada na właściwy organ Policji obowiązek skreślenia go z listy kwalifikowanych pracowników ochrony. Rezultatem utraty uprawnień, koniecznych do wykonywania pracy na zajmowanym stanowisku może być zwolnienie z pracy. Nawet po umorzeniu postępowania karnego lub uniewinnieniu, skarżący nie może odzyskać utraconych uprawnień automatycznie. Nie ma także możliwości uzyskania odszkodowania za utracone dochody. W poprzednio obowiązującym stanie prawnym właściwy komendant wojewódzki Policji miał obowiązek lub mógł zawiesić prawa wynikające z licencji w przypadku powzięcia wiadomości o wszczęciu postępowania karnego. Taka regulacja ograniczała wolność wyboru i wykonywania zawodu, a także wyboru miejsca pracy. Ograniczenie to było jednak proporcjonalne do zagrożenia wynikającego z charakteru postawionych zarzutów. Było ono także uzasadnione z punktu widzenia przysługujących pracownikom ochrony uprawnień ingerujących w prawa i wolności obywatelskie. Przepisy te dawały jednak możliwość elastycznego reagowania przez właściwy organ Policji na informację o wszczęciu postępowania karnego przeciwko pracownikowi ochrony o przestępstwo inne niż przeciwko życiu, zdrowiu i mieniu. Aktualnie ustawodawca nakazał obligatoryjne skreślenie z listy kwalifikowanych pracowników ochrony. To wydaje się rozwiązaniem nieproporcjonalnym w stosunku do dolegliwości, jakie niesie za sobą utrata

---

<sup>453</sup> VII.561.11.2015 z 5 maja 2016 r.

<sup>454</sup> Ustawa z 22 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 1099, z późn. zm.).

uprawnień niezbędnych do wykonywania pracy. Rzecznik zwrócił się<sup>455</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o zbadanie oraz odniesienie się do przedstawionego problemu.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>456</sup>, że skreślenie z listy kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej następuje w przypadku wszczęcia postępowania karnego za popełnienie przestępstwa umyślnego lub też skazania prawomocnym wyrokiem za to przestępstwo. Decyzja administracyjna o skreśleniu z listy nie przesądza o winie pracownika i nie jest oceną jego zachowania, gwarantuje jedynie, że zadania ochrony osób i mienia, będą wykonywane zgodnie z obowiązującymi przepisami i interesem publicznym. Zdaniem Ministra do czasu zakończenia postępowania karnego pracownik ochrony powinien być odsunięty od wykonywania uprawnień ustawowych, przede wszystkim umożliwiających korzystanie z środków przymusu bezpośredniego i broni palnej. Argumentacja ta nie przekonuje, stąd Rzecznik rozważy podjęcie dalszych czynności w tej sprawie.

## 6. Określenie kwalifikacji zawodowych osób dokonujących klasyfikacji gruntów

Od 2008 r. Rzecznik zajmuje się zagadnieniem braku regulacji ustawowej dla określenia wymagań kwalifikacyjnych dla osób ubiegających się o uprawnienie do wykonywania klasyfikacji gruntów. W ocenie Rzecznika status osób dokonujących klasyfikacji gruntów, a także kwalifikacje wymagane dla uzyskania uprawnień do wykonywania tego zawodu powinny wynikać z Prawa geodezyjnego i kartograficznego<sup>457</sup>. W obowiązującym stanie prawnym osoby ubiegające się o uprawnienia do wykonywania klasyfikacji gruntów nie są w stanie określić na podstawie przepisów ustawy, jakie wymagania muszą spełnić, aby takie uprawnienia uzyskać. Co więcej, z aktu wykonawczego do Prawa geodezyjnego i kartograficznego wynika wymóg posiadania przez osobę sporządzającą projekty klasyfikacji gruntów upoważnienia od starosty. Przyjęte rozwiązanie nie spełnia standardów określonych w Konstytucji. Kwestie istotne z punktu widzenia konstytucyjnej wolności wykonywania zawodu powinny być uregulowane w ustawie, a nie w rozporządzeniu. Dlatego, zdaniem Rzecznika niezbędne jest ustawowe uregulowanie statusu klasyfikatorów gruntów i zapewnienie przez tę regulację odpowiedniego poziomu kwalifikacji wymaganego dla uzyskania

---

<sup>455</sup> WZF.7040.5.2016 z 24 czerwca 2016 r.

<sup>456</sup> Pismo z 29 lipca 2016 r.

<sup>457</sup> Ustawa z 17 maja 1989 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 520, z późn. zm.).

uprawnień do wykonywania tego zawodu. Stanowisko Rzecznika w tej sprawie podzielił również Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Podczas prac parlamentarnych Sejmu ubiegłej kadencji w toku posiedzeń Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrywania projektów ustaw deregulacyjnych zgłaszał poprawki, które miały uzupełnić zapisy Prawa geodezyjnego i kartograficznego o szczegółowe uregulowania dotyczące wykonywania zawodu klasyfikatora gruntów. Propozycje te zostały jednak odrzucone z uwagi na planowaną deregulację zawodów. Rzecznik zwrócił się<sup>458</sup> do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o podjęcie stosownych działań legislacyjnych zmierzających do uregulowania przedstawionego problemu.

Minister podzielił<sup>459</sup> stanowisko Rzecznika o konieczności wprowadzenia ustawowej regulacji, określającej niezbędne kwalifikacje dla osób przeprowadzających gleboznawczą klasyfikację gruntów oraz jej kontrolę, poprzez nowelizację Prawa geodezyjnego i kartograficznego. W Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi przygotowano, a następnie skierowano do Ministra Infrastruktury i Budownictwa projekt zapisów ustawowych regulujących wymagania kwalifikacyjne dla osób ubiegających się o uprawnienia do wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów i jej kontroli.

Rzecznik będzie w dalszym ciągu monitorował przebieg prac legislacyjnych w tej sprawie.

## 7. Zmiana zasad kwalifikacji osób prowadzących oddziaływanie korekcyjno-edukacyjne

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie standardu podstawowych usług świadczonych przez specjalistyczne ośrodki wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie, kwalifikacji osób zatrudnionych w tych ośrodkach (...) <sup>460</sup> oddziaływanie korekcyjno-edukacyjne prowadzone jest przez osoby, które mają udokumentowany co najmniej 3-letni staż pracy w instytucjach działających na rzecz przeciwdziałania przemocy domowej, rozumiany tu jako okres zatrudnienia. Zdaniem Rzecznika powyższa regulacja odmawia prawa do prowadzenia zajęć licznej grupie specjalistów, w tym zatrudnionym na podstawie umów cywilnych, w ramach samozatrudnienia lub prowadzącym działalność gospodarczą. Pojęcie stażu pracy powinno odnosić się wyłącznie do warunków nabywania określonych uprawnień pracowniczych i nie powinno znajdować zastosowania przy określaniu wymogów kwalifikacyjnych przy ubieganiu się o

<sup>458</sup> IV.7007.50.2014 z 20 maja 2016 r.

<sup>459</sup> Pismo z 9 sierpnia 2016 r.

<sup>460</sup> Rozporządzenie z 22 lutego 2011 r. (Dz.U. Nr 50, poz. 259).

objęcie określonego stanowiska. W związku z powyższym Rzecznik uważa za konieczne podjęcie prac nad zmianą przepisów, która uwzględni przy ustalaniu procedur rekrutacyjnych staż pracy realizowany na podstawie umów cywilnych oraz w ramach działalności gospodarczej. Rzecznik zwrócił się<sup>461</sup> do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o zajęcie stanowiska wobec przedstawionego problemu.

Minister poinformował<sup>462</sup> o rozpoczęciu prac nad zmianami ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, które doprowadzą do uproszczenia i uelastycznienia obecnie obowiązujących przepisów. Regulacje dotyczyć będą m.in. kwalifikacji osób pracujących ze sprawcami przemocy domowej w ramach oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych. Jednocześnie wyjaśnił, że wysokie wymagania co do umiejętności i doświadczenia stawiane kandydatom na to stanowisko mają uniemożliwić wykonywanie zawodu osobom, które nie są przygotowane do pracy ze skazanymi za przemoc w rodzinie. Gwarantuje to wysoką jakość i skuteczność działań, które wiążą się z zapewnieniem bezpieczeństwa ofiarom podobnych przestępstw. Ponadto przepisy, do których zastrzeżenia zgłaszał Rzecznik, dawały osobom realizującym programy korekcyjno-edukacyjne pięć lat na podniesienie kwalifikacji zawodowych i zdobycie doświadczenia dostosowanego do wymaganego obecnie poziomu. Ewentualne zmiany w tym zakresie wymagają konsultacji ze wszystkimi instytucjami zaangażowanymi w pomoc osobom doświadczającym przemocy.

Rzecznik będzie monitorował przebieg prac legislacyjnych w tym zakresie, a w szczególności kwestię odejścia od kryterium stażu pracy przy określaniu wymogów kwalifikacyjnych przy ubieganiu się o objęcie określonego stanowiska pracy.

---

<sup>461</sup> III.7040.27.2015 z 22 sierpnia 2016 r.

<sup>462</sup> Pismo z 5 września 2016 r.

## 10. Zabezpieczenie społeczne

### A. Prawo do emerytury lub renty oraz zasady ustalania prawa do tych świadczeń oraz ich wysokości

#### 1. Zasady ustalania wysokości emerytury powszechnej dla osób pobierających wcześniejszą emeryturę

Do Rzecznika wpływały skargi dotyczące zmiany zasad ustalania wysokości emerytury powszechnej przyznawanej osobom urodzonym po 31 grudnia 1948 r., które pobierały wcześniejszą emeryturę. Liczną grupę skarżących stanowiły kobiety urodzone w 1953 r., będące ostatnim rocznikiem uprawnionym do wcześniejszej emerytury. Zgodnie z nowymi regulacjami podstawa obliczenia kolejnej emerytury ma być pomniejszona o kwoty wcześniej pobranych emerytur przyznanych przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego. W skargach do Rzecznika wskazywano, że prawo do ustalania wysokości emerytury powszechnej na dotychczasowych zasadach, czyli bez kwestionowanego pomniejszenia, powinno być zachowane dla wszystkich, którzy przed nowelizacją nabyli i realizowali prawo do wcześniejszej emerytury. Skarżący podnosili, że zostali zaskoczeni wprowadzonymi zmianami. Decydując się na przejście na wcześniejszą emeryturę nie mogli wiedzieć, że taka decyzja w przyszłości wpłynie negatywnie na wysokość emerytury powszechnej. Rzecznik zwrócił się do Przewodniczącej Sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny o rozwiązanie przedstawionego problemu w ramach prac Komisji nad przedstawionym przez Prezydenta RP projektem<sup>463</sup> ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw. Rzecznik wystąpił<sup>464</sup> w tej sprawie również do Prezesa ZUS z prośbą o zajęcie stanowiska w kwestii prawidłowości przyjętej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych wykładni zasad ustalania wysokości emerytury powszechnej dla osób, które pobierały dotychczas wcześniejszą emeryturę.

Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych poinformował<sup>465</sup>, że stosowana przez ZUS wykładnia przepisów w zakresie ustalania wysokości emerytury z zastosowaniem art. 25 ust. 1b ustawy o emeryturach i rentach z FUS zakłada, że przepis ten ma zastosowanie do wszystkich osób pobierających wcześniejszą emeryturę, które prawo do kolejnej emerytury z tytułu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego realizowały po dniu 31 grudnia 2012 r. Przepis ten stosowany

---

<sup>463</sup> Druk sejmowy 62.

<sup>464</sup> III.7060.879.2015 z 4 lutego 2016 r.

<sup>465</sup> Pismo z 4 marca 2016 r.

jest więc nie tylko do osób, które powszechny wiek emerytalny osiągnęły po dniu 31 grudnia 2012 r., ale również do osób, które wiek ten osiągnęły przed dniem 1 stycznia 2013 r., lecz wnioski o przyznanie emerytury zgłosiły po dniu 31 grudnia 2012 r., mimo że mogły uczynić to wcześniej. Wykładnia ta jest zgodna z wykładnią prezentowaną wielokrotnie przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Natomiast – w ocenie Prezesa ZUS – stanowisko zaprezentowane w wystąpieniu Rzecznika, zgodnie z którym data nabycia prawa do emerytury (osiągnięcie wieku emerytalnego), a nie data złożenia wniosku o emeryturę określa według jakich przepisów (jakiego stanu prawnego) powinna zostać wyliczona wysokość świadczenia jest nieuzasadnione.

W tej sytuacji Rzecznik zdecydował się na zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie P 20/16 (por. pkt A.2 w rozdziale 10 niniejszej informacji).

## 2. Zasady nabywania prawa do emerytury i ustalania jej wysokości na gruncie zreformowanych przepisów ustawy emerytalnej

Rzecznik zgłosił<sup>466</sup> udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego Sądu Okręgowego w Szczecinie, dotyczącego prawa do wcześniejszej emerytury przysługującego kobietom urodzonym w 1953 r., które nabyły do niej prawo przed 1 stycznia 2013 r.

Rzecznik przedstawił<sup>467</sup> następujące stanowisko: art. 25 ust. 1b ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych<sup>468</sup> w zakresie, w jakim ma zastosowanie do kobiet urodzonych w roku 1953, które przed dniem 1 stycznia 2013 r. nabyły prawo do tzw. emerytury wcześniejszej na podstawie przepisów art. 46 tej ustawy narusza konstytucyjną zasadę równości w prawie do zabezpieczenia społecznego.

Zakwestionowane pytaniem prawnym regulacje prawne dotyczą jednolitej grupy kobiet, które zachowały prawo do uzyskania emerytury powszechnej (z tytułu ukończenia 60 lat życia) po uprzednim pobieraniu emerytury wcześniejszej przysługującej po ukończeniu 55 lat. Do grupy tej należą kobiety urodzone w latach 1949-1953. Jednak po wejściu w życie z dniem 1 maja 2013 r. dodanego art. 25 ust. 1b tylko część z nich, a mianowicie kobiety urodzone w 1953 r., zostały pozbawione możliwości zrealizowania prawa do powszechnej emerytury na dotychczasowych zasadach, bez pomniejszania podstawy obliczenia emerytury o

<sup>466</sup> III.7060.796.2016 z 23 listopada 2016 r., sygn. akt P 20/16.

<sup>467</sup> Pismo z 23 grudnia 2016 r.

<sup>468</sup> Ustawa z 17 grudnia 1998 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 887, z późn. zm.).



kwoty pobranych emerytur wcześniejszych. W rezultacie z jednolitej kategorii podmiotów podobnych wyodrębniona została grupa kobiet z rocznika 1953, która podobnie jak pozostałe kobiety należące do tej kategorii nabyła co prawda prawo zarówno do emerytury wcześniejszej, jak i powszechnej, lecz przy obliczaniu tego ostatniego świadczenia znajdują zastosowanie wobec nich odmienne, mniej korzystne zasady od tych, które obowiązywały przy obliczaniu emerytury powszechnej kobietom urodzonym w latach 1949–1952. Tymczasem świadczenia te mają cechę wspólną, relewantną ze względu na treść zaskarżonej regulacji, a mianowicie miały one umożliwić osobom w wieku starszym, ze stosunkowo długim stażem ubezpieczenia, zachowanie przywileju przejścia na wcześniejszą emeryturę i możliwość uzyskania kolejnej emerytury po osiągnięciu powszechnie obowiązującego wieku emerytalnego. Ich celem było więc łagodzenie skutków likwidacji uprawnień emerytalnych obniżających wiek emerytalny, co było jednym z głównych założeń reformy emerytalnej. Z tego też względu rozwiązania te miały charakter przejściowy i były adresowane do określonej kategorii podmiotów. Dlatego zastosowanie art. 25 ust. 1b wobec kobiet urodzonych w 1953 r., pobierających emeryturę na podstawie przepisów art. 46 ustawy emerytalnej, które nie mogły nabyć prawa do emerytury przysługującej z tytułu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego przed 1 stycznia 2013 r., kiedy wprowadzono nowe, mniej korzystne zasady obliczania jej wysokości nieobowiązujące pozostałe roczniki kobiet należące do kategorii ubezpieczonych uprawnionych do ustalenia emerytury po emeryturze, narusza, zdaniem Rzecznika, zasady równości w prawie do zabezpieczenia społecznego.

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

### 3. Brak możliwości przeliczenia okresów opieki nad dzieckiem przez osoby pobierające emeryturę wyliczoną na „starych” zasadach

Rzecznik przystąpił<sup>469</sup> do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym zainicjowanego pytaniem prawnym Sądu Okręgowego w Szczecinie, dotyczącym zasad przyznawania świadczeń emerytalnych w starym i nowym systemie ubezpieczeń społecznych i przedstawił<sup>470</sup> stanowisko, w którym wskazał, że istniejące rozwiązania prawne są niezgodne z konstytucyjną zasadą równości.

---

<sup>469</sup> III.7060.332.2016 z 5 maja 2016 r., sygn. akt P 2/16.

<sup>470</sup> Pismo z 25 maja 2016 r.

Nowelizacja ustawy emerytalnej<sup>471</sup>, która weszła w życie 1 maja 2015 r. zmieniła sposób obliczania kapitału początkowego, od którego zależy wysokość emerytur. Przy wyliczaniu kapitału początkowego uwzględnia się okresy składkowe i nieskładkowe. Okresy opieki nad dzieckiem wcześniej liczone były jak każdy inny okres nieskładkowy (0,7 proc. podstawy wymiaru kapitału początkowego). Obecnie obliczane są podobnie jak okresy składkowe (1,3 proc. podstawy wymiaru kapitału początkowego). Kapitał początkowy obliczany jest jednak tylko dla osób urodzonych po 31 grudnia 1948 roku. Dlatego osoby, które mają emeryturę wyliczoną według „starych” zasad, nie mogą skorzystać z możliwości korzystniejszego przeliczenia okresów, podczas których nie pracowały, ale opiekowały się dzieckiem. W ocenie Rzecznika z zasady równego traktowania w prawie do zabezpieczenia społecznego wynika obowiązek jednakowego traktowania urlopów wychowawczych, urlopów bezpłatnych oraz okresów niewykonywania pracy z powodu opieki nad dzieckiem zarówno dla potrzeb ustalania podstawy wysokości emerytury lub renty w starym systemie emerytalnym, jak i kapitału początkowego w nowym systemie. Dlatego Rzecznik przyłączył się do toczącego się postępowania i przedstawił stanowisko, w którym wskazał na niekonstytucyjność istniejących rozwiązań.

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

#### 4. Wątpliwości dotyczące 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 o ubezpieczeniu społecznym rolników<sup>472</sup> bądź też na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz o zmianie niektórych innych ustaw<sup>473</sup>. 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

---

<sup>471</sup> Ustawa z 5 marca 2015 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2015 r., poz. 552).

<sup>472</sup> Ustawa z 20 grudnia 1990 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 277, z późn. zm.).

<sup>473</sup> Ustawa z 2 kwietnia 2004 r. (Dz.U. Nr 91, poz. 873, z późn. zm.).

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<sup>474</sup> do Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego o podjęcie działań mających na celu wyeliminowanie zasygnalizowanych nieprawidłowości.

Prezes KRUS poinformował<sup>475</sup>, 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.

## 5. Zróźnicowanie uprawnień 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 zbadanie konstytucyjności przepisów art. 2 i 7 ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw<sup>476</sup>. W ocenie wnioskodawców 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

<sup>474</sup> III.7060.573.2016 z 18 listopada 2016 r.

<sup>475</sup> Pismo z 2 grudnia 2016 r.

<sup>476</sup> Ustawa z 11 maja 2012 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 637).

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 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, o czym poinformował Ministra Sprawiedliwości i jednocześnie zwrócił się<sup>477</sup> o udzielenie informacji w przedmiotowym zakresie.

Dalsze działania Rzecznika uzależnione są w szczególności od stanowiska, jakie przedstawi Minister Sprawiedliwości w powyższej sprawie.

## **B. Zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym**

### **1. Kierowanie na rehabilitację leczniczą przez ZUS**

Do Rzecznika wpływały skargi od ubezpieczonych, dotyczące kierowania na rehabilitację leczniczą w ramach prewencji rentowej. W świetle ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>478</sup> do zakresu działania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych należy także prowadzenie prewencji rentowej obejmującej, między innymi, rehabilitację leczniczą ubezpieczonych zagrożonych całkowitą lub częściową niezdolnością do pracy, osób uprawnionych do zasiłku chorobowego lub świadczenia rehabilitacyjnego po ustaniu tytułu do ubezpieczenia chorobowego lub wypadkowego, a także osób pobierających rentę okresową z tytułu niezdolności do pracy. Przepisy ustawy systemowej w ogóle nie regulują kwestii proceduralnych, związanych z kierowaniem na rehabilitację leczniczą ubezpieczonego lub rencisty. W sytuacji, gdy ZUS odmawia skierowania na rehabilitację leczniczą, osoby ubezpieczone oraz renciści nie mają żadnych uprawnień, aby dochodzić swoich racji na podstawie obowiązujących przepisów. Budzi to wątpliwości konstytucyjne. Skierowanie na rehabilitację leczniczą w ramach prewencji rentowej stanowi bowiem realizację prawa do zabezpieczenia społecznego. Zdaniem Rzecznika należy dokonać odpowiedniej zmiany ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, a także rozporządzenia regulującego kierowanie na rehabilitację leczniczą. Rzecznik zwrócił się<sup>479</sup> do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o przedstawienie stanowiska w tej sprawie.

---

<sup>477</sup> III.7060.858.2016 z 30 listopada 2016 r.

<sup>478</sup> Ustawa z 13 października 1998 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 963, z późn. zm.).

<sup>479</sup> III.7060.903.2015 z 15 lutego 2016 r.

Podsekretarz podzielił<sup>480</sup> wątpliwości Rzecznika i wskazał, że kwestia zasad wydawania orzeczeń o potrzebie rehabilitacji leczniczej w ramach prewencji rentowej ZUS jest obecnie przedmiotem analizy mającej na celu określenie zakresu koniecznych zmian legislacyjnych.

Przebieg prac legislacyjnych będzie monitorowany przez Rzecznika.

## 2. Zasady ubezpieczenia społecznego twórców i artystów

Przedstawiciele środowiska twórców i artystów przedstawili Rzecznikowi problem braku dostosowania zasad podlegania ubezpieczeniom społecznym do specyfiki prowadzonej przez nich działalności. Do twórców i artystów stosuje się bowiem takie same zasady polegania ubezpieczeniom społecznym, jak wobec osób prowadzących działalność gospodarczą lub wykonujących wolny zawód. Tymczasem zdecydowana większość twórców i artystów uzyskuje nieregularne przychody, które nie dają możliwości ponoszenia stałych kosztów ubezpieczenia. Przyjęty obecnie system, zwłaszcza wysokość i częstotliwość opłacania składek, może prowadzić do wykluczenia twórców i artystów z dostępu do świadczeń z ubezpieczeń społecznych. W wystąpieniu do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Rzecznik zaapelował<sup>481</sup> o podjęcie szerokiej dyskusji z udziałem przedstawicieli środowiska twórców i artystów nad wypracowaniem nowych rozwiązań, które odejdą od radykalnego założenia zrównania artystów z przedsiębiorcami. Warto skorzystać z doświadczeń innych krajów Unii Europejskiej, przewidujących odrębne systemy finansowania kosztów ubezpieczenia artystów zasilane dodatkowo przez państwo oraz przedsiębiorców korzystających z pracy artystów i twórców.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>482</sup>, że postulaty wprowadzenia pozasystemowych rozwiązań zmierzających do utworzenia odrębnego systemu zabezpieczenia społecznego nie są uzasadnione. Niewątpliwie część artystów nie osiąga z działalności artystycznej przychodów umożliwiających regularne opłacanie składek na ubezpieczenia społeczne, niemniej prowadzący pozarolniczą działalność również mogą nie osiągać takich przychodów, a składka za nich ustalana jest ryczałtowo, bez względu na to, czy osiągają przychód umożliwiający im opłacenie tych składek czy nie. Przyjęcie takiego rozwiązania wynika z założeń systemu emerytalnego, którego naczelnym celem jest zabezpieczenie chociażby

---

<sup>480</sup> Pismo z 17 marca 2016 r.

<sup>481</sup> III.7060.158.2016 z 25 lutego 2016 r.

<sup>482</sup> Pismo z 9 marca 2016 r.

minimalnych świadczeń emerytalnych i rentowych. W ocenie Ministra rozpoczęcie dyskusji nad ewentualnymi zmianami w zasadach ubezpieczenia artystów jest słuszne i z pewnością resort weźmie w niej udział. Z uwagi jednak na zakres poruszanych tematów głównym adresatem takiej propozycji oraz podmiotem wiodącym w toku tej dyskusji powinien być Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

Rzecznik wystąpił<sup>483</sup> również do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego o wypracowanie nowych rozwiązań systemowych w sferze zabezpieczenia społecznego, z udziałem przedstawicieli środowiska artystów i twórców. Rzecznik podejmie dalsze działania związane z potrzebą stworzenia systemu ubezpieczenia społecznego dla twórców i artystów, uwzględniającego specyfikę ich działalności.

### 3. Zasady zgłaszania członków rodziny do ubezpieczenia zdrowotnego

Na tle skarg kierowanych do Rzecznika wyłonił się problem dotyczący zasad zgłaszania do ubezpieczenia zdrowotnego. Prawo do świadczeń z ubezpieczenia zdrowotnego przysługuje dopiero po dokonaniu zgłoszenia do ubezpieczenia zdrowotnego. Samo podleganie obowiązkowemu ubezpieczeniu zdrowotnemu nie oznacza jeszcze, że osoba podlegająca temu ubezpieczeniu nabywa prawo do świadczeń z ubezpieczenia zdrowotnego. Dlatego fakt zgłoszenia danej osoby do ubezpieczenia zdrowotnego odgrywa istotną rolę w ustaleniu prawa tej osoby do korzystania ze świadczeń przysługujących w ramach powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami osoby osiągające przychody, które rodzą obowiązek ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego mają prawo do świadczeń z ubezpieczenia zdrowotnego. Prawo do uzyskania takich świadczeń mają także członkowie rodziny osoby ubezpieczonej pod warunkiem spełniania przesłanek określonych w ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych<sup>484</sup>. Zgłoszenie członka rodziny do ubezpieczenia zdrowotnego lub wyrejestrowanie go z tego systemu jest obowiązkiem ubezpieczonego opłacającego składkę na ubezpieczenie zdrowotne. Problemy pojawiają się w sytuacji, kiedy członkowie rodziny podejmują aktywność zarobkową, rodząc obowiązek ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego. Może to być przykładowo krótkotrwałe zatrudnienie na podstawie umowy o pracę lub incydentalna umowa zlecenia, a nawet pobieranie stypendium w

<sup>483</sup> III.7060.158.2016 z 25 kwietnia 2016 r.

<sup>484</sup> Ustawa z 27 sierpnia 2004 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 1793, z późn. zm.).



okresie odbywania szkolenia lub stażu. Wówczas takie osoby tracą status „członka rodziny osoby ubezpieczonej” na rzecz statusu „osoby ubezpieczonej”. Po zakończeniu aktywności zawodowej rodzącej tytuł do ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych członek rodziny nie wraca automatycznie do systemu jako „członek rodziny osoby ubezpieczonej”, ponieważ konieczne jest uprzednie ponowne zgłoszenie do systemu. Zaniechanie tego obowiązku może skutkować negatywnymi konsekwencjami, które polegać będą na udzieleniu takiej osobie świadczeń poza powszechnym ubezpieczeniem zdrowotnym. Finansowanie świadczeń zdrowotnych obciąża osoby nieubezpieczone. Taka sytuacja w ocenie Rzecznika jest niezgodna z konstytucyjną zasadą ochrony zdrowia, która przyznaje każdemu prawo do ochrony zdrowia i nakłada na władze publiczne obowiązek zapewnienia obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Rzecznik zwrócił się<sup>485</sup> do Ministra Zdrowia z wnioskiem o rozważenie możliwości wprowadzenia rozwiązań zabezpieczających „członka rodziny osoby ubezpieczonej” przed utratą prawa do świadczeń z powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego.

Minister podzielił<sup>486</sup> stanowisko Rzecznika, że pomimo potencjalnego tytułu ubezpieczeniowego oraz obowiązku każdej osoby ubezpieczonej do zgłoszenia do ubezpieczenia członków rodziny zachodzą sytuacje, gdy osoby najbliższe nie zostały zgłoszone lub też nie dokonano ponownego zgłoszenia po wyrejestrowaniu wskutek podjęcia przez nie krótkotrwałej działalności zarobkowej. Brak zgłoszenia do ubezpieczenia przez osobę ubezpieczoną rodzi negatywne konsekwencje w postaci obciążania kosztami leczenia. Minister poinformował, że w resorcie zdrowia podjęte zostały prace nad nowelizacją ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, zmierzające do odstąpienia od obowiązku uiszczania kosztów świadczeń i windykacji przez Fundusz należności z tego tytułu w przypadku gdy jedyną przyczyną braku prawa do świadczeń był brak zgłoszenia do ubezpieczenia zdrowotnego. W takim przypadku odstąpienie od windykacji nastąpi w momencie dopełnienia obowiązku zgłoszenia do ubezpieczenia zdrowotnego. W opinii Ministra projektowana zmiana przepisów zmierza do uregulowania sytuacji osób, którym udzielono świadczeń opieki zdrowotnej przed dniem wejścia w życie ustawy, a nie były zgłoszone do ubezpieczenia zdrowotnego pomimo podlegania takiemu obowiązkowi, poprzez umożliwienie dopełnienia tego obowiązku w terminie 90 dni od dnia wejścia ustawy w życie.

---

<sup>485</sup> III.7060.305.2016 z 6 kwietnia 2016 r.

<sup>486</sup> Pismo z 12 lipca 2016 r.



Zmiana przepisów została wprowadzona ustawą z dnia 4 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw<sup>487</sup>.

#### 4. Zasady ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe

Rzecznik przystąpił<sup>488</sup> do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie wniosku Prokuratora Generalnego i przedstawił<sup>489</sup> stanowisko dotyczące zakwestionowanych przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>490</sup>.

W opinii Rzecznika art. 21 ustawy systemowej, ani też pozostałe przepisy ustawy, nie zawierają wytycznych dotyczących treści rozporządzenia. Przepisy ustawy nie wskazują kierunków rozwiązań, jakie powinien przyjąć minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego, regulując w sposób szczegółowy podstawę wymiaru składek. Kształt upoważnienia powoduje, że organ wydający rozporządzenie może dowolnie regulować zasady ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, a zwłaszcza zasady wyłączenia z ich podstawy niektórych rodzajów przychodów. Nie jest bowiem ograniczony kierunkami i wskazówkami wynikającymi z wytycznych. Wymóg zawarcia wytycznych w przepisie upoważniającym lub w innych przepisach ustawy ma szczególne znaczenie, gdy rozporządzenie reguluje kwestie związane z prawami jednostki, w tym przypadku kwestie zabezpieczenia społecznego. Dlatego istotne jest, aby pracodawca nie tworzył regulacji odnoszącej się do konstytucyjnego prawa obywatela do zabezpieczenia społecznego, nie znajdującej należytego oparcia w wytycznych zamieszczonych w przepisach ustawy systemowej. Zdaniem Rzecznika stwierdzenie niekonstytucyjności art. 21 ustawy systemowej nie powinno prowadzić do pozbawienia ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego możliwości określenia szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe. Upoważnienie ministra w tym zakresie nie może mieć jednak cech dowolności i nie może być realizowane na podstawie arbitralnie przyjętych kryteriów, a więc bez racjonalnego uzasadnienia. Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

---

<sup>487</sup> Dz.U. poz. 2173.

<sup>488</sup> III.7060.334.2016 z 5 maja 2016 r., sygn. akt K 11/16.

<sup>489</sup> Pismo z 20 maja 2016 r.

<sup>490</sup> Ustawa z 13 października 1998 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 963, z późn. zm.).

## 5. Określenie płatnika składek na ubezpieczenie społeczne z tytułu umowy zlecenia

Rzecznik zgłosił<sup>491</sup> udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego Sądu Apelacyjnego w Szczecinie mającym na celu wyjaśnienie: czy art. 8 ust. 2a w zw. z art. 4 pkt 2a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych rozumiany w ten sposób, że płatnikiem składek za osobę wykonującą pracę na podstawie umowy zlecenia zawartej z osobą trzecią, jeżeli w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy, jest ten pracodawca, jest zgodny z zasadą demokratycznego państwa prawnego, ochroną prawa własności, które może być ograniczone tylko w drodze ustawy oraz z zasadą równości i powszechności opodatkowania.

Rzecznik przedstawił<sup>492</sup> stanowisko, że przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych nadających status płatnika składek dla pracodawcy za pracownika z tytułu umowy zlecenia zawartej przez tego pracownika z osobą trzecią, jeżeli w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, jest niezgodny z przywołanymi normami konstytucyjnymi.

Pracownicy podlegają obowiązkowo ubezpieczeniu emerytalnemu, rentowemu, chorobowemu i wypadkowemu na podstawie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Na gruncie wprowadzonych do ustawy systemowej nowych zapisów pracownikiem jest również osoba wykonująca pracę na podstawie umowy agencyjnej, umowy zlecenia, innej umowy świadczenia usług, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia, albo umowy o dzieło, jeżeli umowę taką zawarła z pracodawcą, z którym pozostaje w stosunku pracy lub jeżeli w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy. Zamiarem ustawodawcy było wprowadzenie tak sformułowanego przepisu w celu ograniczenia korzystania przez pracodawców z umów cywilnoprawnych celem zatrudnienia własnych pracowników do zadań wykonywanych przez nich w ramach łączącego ich stosunku pracy oraz ochronie pracowników przed skutkami zmian, polegających na przekazywaniu pracowników przez macierzystego pracodawcę innym podmiotom. Zgodnie z definicją „płatnika składek” wynikającą z niniejszej ustawy (art. 4 pkt 2), płatnikiem składek jest pracodawca w stosunku do pracowników i poborowych odbywających służbę zastępczą oraz osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna pozostająca z osobą fizyczną w stosunku prawnym uzasadniającym objęcie tej

<sup>491</sup> III.7060.333.2016 z 5 maja 2016 r., sygn. akt P 1/16.

<sup>492</sup> Pismo z 1 czerwca 2016 r.

osoby ubezpieczeniami społecznymi. Art. 8 ust. 2a ustawy systemowej przypisuje płatnikowi składek określone obowiązki w zakresie składek z tytułu umów cywilnoprawnych zawartych przez pracowników z pracodawcą bądź osobą trzecią. Przepis ten nie definiuje płatnika składek, ani też nie zmienia treści art. 4 pkt 2 lit. A tej ustawy. Nie zmienia więc cechy płatnika składek, którą jest pozostawanie z osobą fizyczną w stosunku prawnym, uzasadniającym objęcie tej osoby ubezpieczeniami społecznymi, na cechę w postaci faktycznego wykonywania pracy na rzecz płatnika składek. Zgodnie z obowiązującą wykładnią to pracodawca, a nie podmiot, z którym pracownik zawiera umowę cywilnoprawną ma obowiązek pełnienia roli płatnika składek z tytułu umów, których nie jest stroną i o których zawarciu mógł nawet nie wiedzieć. Konstytucyjna zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na wymaganiu pewności prawa, a więc zapewnieniu jednostce szeroko rozumianego bezpieczeństwa prawnego. Natomiast przepis ustawy narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego, bowiem co do zasady ustawodawca powinien zagwarantować adresatom unormowań maksymalną przewidywalność i jasność, tak aby nie stawało się ono pułapką dla obywatela, który powinien móc układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na skutki niedające się przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i że jego działania, podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem, będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny. Zdaniem Rzecznika przyjęta w drodze wykładni rozszerzona rola pracodawcy jako płatnika składek prowadzi do obciążenia pracodawcy podwyższonymi kosztami składek z tytułu przychodu, jaki pracownik uzyskał na podstawie umowy zlecenia zawartej z osobą trzecią i stanowi ingerencję w prawo własności oraz narusza prawo do posiadania i dysponowania własnością przez pracodawcę. Ponadto Rzecznik podzielił stanowisko sądu apelacyjnego że przepis prawa interpretowany w drodze wykładni rozszerzającej nie może stanowić podstawy prawnej zobowiązania podmiotu prawa do ponoszenia daniny publicznej, w tym także zobowiązania do opłacania składek na ubezpieczenie społeczne. Ustawa systemowa powinna jednoznacznie określać, kto jest płatnikiem składek, a brak takiej kompletności, precyzji i jednoznaczności w ustawie systemowej wskazuje na naruszenie Konstytucji.

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

Rzecznik zgłosił<sup>493</sup> również udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym z wniosku Konfederacji Lewiatan dotyczącym określenia płatnika składek na ubezpieczenie społeczne z tytułu umowy zlecenia. Rzecznik

---

<sup>493</sup> III.7060.392.2016 z 31 maja 2016 r., sygn. akt K 15/16.

przedstawił<sup>494</sup> stanowisko, że przepis ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w zakresie nadania statusu płatnika składek dla pracodawcy za pracownika z tytułu umowy zlecenia zawartej przez tego pracownika z osobą trzecią, na podstawie której to umowy wykonał pracę na rzecz własnego pracodawcy jest niezgodny z zasadą demokratycznego państwa prawnego, zasadą wolności działalności gospodarczej i dopuszczalnością ograniczenia tej wolności tylko w drodze ustawy oraz z prawem własności, równej ochronie tego prawa i z zasadą ograniczenia własności tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

Przedstawiona w tej sprawie argumentacja w istotnej części jest tożsama z przedstawioną w sprawie pytania prawnego Sądu Apelacyjnego w Szczecinie.

### C. Emerytury pomostowe

#### 1. Zasady ustalania okresu pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze określone w ustawie o emeryturach pomostowych

Na tle spraw badanych przez Rzecznika ujawnił się problem dotyczący zasad ustalania okresu pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, określonych w ustawie o emeryturach pomostowych<sup>495</sup>.

Obowiązujące zasady ustalania okresu pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze odzwierciedlają założenie, że emerytura pomostowa przysługuje tylko za pracę rzeczywiście wykonaną w warunkach uciążliwych dla zdrowia. Dlatego też okres pracy, od którego zależy prawo do emerytury pomostowej, jest pomniejszany o okresy niewykonywania pracy z powodu choroby. Zdaniem wnioskodawców konstytucyjna zasada równości wymaga wprowadzenia zasady, że staż dla potrzeb ustalania prawa do emerytury pomostowej powinien być powiększony w odpowiedniej proporcji stosownie do czasu przepracowanego w godzinach nadliczbowych. Byłoby to istotne m.in. dla pracowników zakładów energetycznych, którzy bardzo często wykonywali swoją pracę w godzinach nadliczbowych. Rzecznik zwrócił się<sup>496</sup> do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o przedstawienie stanowiska w tej sprawie.

W odpowiedzi Minister wskazał<sup>497</sup>, że spełnienie postulowanej modyfikacji zasad ustalania okresu pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, który jest wymagany do uzyskania prawa do emerytury pomostowej,

<sup>494</sup> Pismo z 29 czerwca 2016 r.

<sup>495</sup> Ustawa z 19 grudnia 2008 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 965, z późn. zm.).

<sup>496</sup> III.7040.10.2015 z 25 stycznia 2016 r.

<sup>497</sup> Pismo z 25 lutego 2016 r.

nie byłoby uzasadnione. Oznaczałoby to bowiem przełamanie podstawowych reguł wynikających z rozporządzenia w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze. Z przepisów rozporządzenia wynika, że okresami pracy uzasadniającymi prawo do emerytury w obniżonym wieku z tytułu pracy w szczególnych warunkach są jedynie te okresy, w których praca w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze jest wykonywana stale i w pełnym wymiarze czasu pracy obowiązującym na danym stanowisku pracy.

## **D. Pomoc społeczna**

### **1. Przypadki niehumanitarnego traktowania osób przebywających w placówkach opiekuńczych**

Do Rzecznika docierały niepokojące sygnały, dotyczące nasilenia się przypadków niehumanitarnego traktowania osób przebywających w placówkach, które prowadzą działalność gospodarczą polegającą na sprawowaniu opieki nad osobami w podeszłym wieku, niepełnosprawnymi lub przewlekłe chorymi. Zdaniem Rzecznika konieczne jest przede wszystkim uniemożliwienie wykonywania takiej działalności bez zezwolenia. Nieprawidłowości występują jednak również w domach opieki, które wymagane zezwolenie uzyskały. Zastrzeżenia Rzecznika dotyczą w szczególności niskiego standardu usług, braku wymogów dotyczących kwalifikacji osób zatrudnionych w prywatnych domach opieki, a także ograniczania praw przebywających w nich osób. Rzecznik wskazał na trudności związane z kontrolowaniem placówek zajmujących się całodobową opieką. Podmioty prowadzące działalność gospodarczą, która faktycznie wymaga zezwolenia, omijają przepisy rejestrując np. prowadzenie pensjonatu ze stołówką, wynajem pokoi czy agroturystykę. Nadal zdarzały się przypadki utrudniania czy wręcz udaremniania kontroli takich placówek. W ocenie Rzecznika regulacje zawarte w ustawie o pomocy społecznej<sup>498</sup> nie dają wojewodom wystarczających podstaw do podejmowania skutecznych działań. Istniejący system kar pieniężnych zawodzi. Nie zdaje egzaminu także najbardziej rygorystyczna sankcja w postaci nakazu wstrzymania prowadzenia placówki bez zezwolenia. W konsekwencji to wojewoda i pomoc społeczna mają wówczas obowiązek zapewnienia odpowiednich miejsc pobytu dla osób przebywających w likwidowanej placówce. Rzecznik zwrócił uwagę również na niski standard usług socjalno-bytowych oraz problemy dotyczące przestrzegania praw osób przebywających w domach opieki. Osoby umieszczane w

---

<sup>498</sup> Ustawa z 12 marca 2004 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 930, z późn. zm.).

takich placówkach nie zawsze wyrażają na to zgodę. Umowę często zawiera rodzina, mimo że osoba umieszczana w placówce nie jest ubezwłasnowolniona. W umowach znajdują się niejednokrotnie postanowienia ograniczające prawa osób przebywających w domach opieki, np. zakaz opuszczania placówki. Szczególnie trudne do skontrolowania są przypadki podawania leków, również psychotropowych, bez nadzoru lekarza oraz stosowanie przymusu bezpośredniego. Rzecznik zwrócił się<sup>499</sup> do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki o przedstawienie stanowiska wobec zasygnalizowanych problemów.

Minister poinformował<sup>500</sup>, że zwrócił się do wojewodów o informacje na temat kontroli prowadzonych w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej oraz placówkach zapewniających całodobową opiekę. W resorcie trwają też prace nad określeniem, jakie rozwiązania prawne byłyby niezbędne. Dotyczy to m.in. wprowadzenia wskaźnika i wymaganych kwalifikacji personelu opiekuńczego zatrudnianego w prywatnych domach opieki. Wydziały polityki społecznej urzędów wojewódzkich, w ramach współpracy z resortem rodziny, pracy i polityki społecznej, na bieżąco zgłaszają swoje problemy związane z kontrolą placówek zapewniających całodobową opiekę. Niejednokrotnie skutkiem takich zgłoszeń są zmiany przepisów prawa, które usprawniają pracę służb kontrolnych wojewody. Do ustawy o pomocy społecznej wprowadzono przepisy mówiące o obowiązku zapewniania wsparcia przez Policję, aby nie dochodziło do przypadków utrudniania czy udaremniania prowadzonych kontroli.

Rzecznik będzie analizował problem pod kątem możliwości podejmowania dalszych działań.

## 2. Placówki opiekuńcze działające nielegalnie

Zdaniem Rzecznika rozwiązania zawarte w ustawie o pomocy społecznej<sup>501</sup> 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

---

<sup>499</sup> III.7065.64.2016 z 29 kwietnia 2016 r.

<sup>500</sup> Pismo z 23 maja 2016 r.

<sup>501</sup> Ustawa z 12 marca 2004 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 930, z późn. zm.).



utrudniających pensjonariuszom dostęp do opieki medycznej i społecznej. Rzecznik zwracał również uwagę na wzorce umów cywilnoprawnych jakie były stosowane w prywatnych domach opieki. Z danych Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wynika, że blisko 90% placówek stosowała postanowienia umowne, które budziły zastrzeżenia Urzędu. Po przeprowadzonych kontrolach udało się wyeliminować większość zakwestionowanych postanowień. Nadal jednak zawierane były umowy zawierające różne dodatkowe postanowienia, które skutkowały ograniczeniem praw osób przebywających w placówce. Nierzadkie były również sytuacje, w których umowy zawierane były przez rodzinę, z pominięciem zgody osoby umieszczanej w placówce, choć osoba taka nie była ubezwłasnowolniona. Istniał również problem braku systemu płynnego przekazywania opieki nad osobami niesamodzielnymi pomiędzy szpitalami a pomocą społeczną. Zdarzały 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. W ocenie Rzecznika konieczne jest podjęcie działań ukierunkowanych na poprawę poziomu i skuteczności ochrony osób przebywających w prywatnych domach opieki. Rzecznik zwrócił się<sup>502</sup> do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o zainicjowanie prac legislacyjnych.

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wyjaśnił<sup>503</sup>, 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 o pomocy społecznej. Przepisy tej ustawy wskazują też uprawnienia wojewody w związku z przeprowadzanym postępowaniem kontrolnym, który 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. Ma on możliwość odpowiedniego reagowania na stwierdzone w toku czynności kontrolnych nieprawidłowości. W skrajnych przypadkach wojewoda może wydać decyzję nakazującą wstrzymanie prowadzenia placówki, z nadaniem rygoru

---

<sup>502</sup> III.7065.64.2016 z 31 października 2016 r.

<sup>503</sup> Pismo z 7 grudnia 2016 r.



natychmiastowej wykonalności, w przypadku stwierdzenia zagrożenia życia lub zdrowia osób przebywających w placówce. Minister poinformował również, 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. Zapewnił 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 są kluczowe dla bezpieczeństwa tych osób.

Problem wymaga ze strony Rzecznika stałej analizy i podejmowania działań mających na celu doprecyzowanie obecnych przepisów.

## **E. Świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa**

### **1. Zasady zwrotu nienależnie pobranego świadczenia rehabilitacyjnego**

Rzecznik zgłosił<sup>504</sup> udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego Sądu Rejonowego dla Warszawy-Żoliborza mającego na celu wyjaśnienie: czy norma prawna dopuszczająca wydanie decyzji nakazującej zwrot nienależnie pobranego świadczenia rehabilitacyjnego, bez względu na upływ czasu przekraczający 15 lat od daty jego wypłaty, jest zgodna z konstytucyjną zasadą zaufania obywatela do państwa i prawa oraz zasadą równości.

Rzecznik przedstawił<sup>505</sup> stanowisko, że art. 84 ust. 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>506</sup> w zakresie, w jakim ustanawia granice dochodzenia kwot nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczeń społecznych bez względu na upływ czasu od daty ostatniej ich wypłaty – jest niezgodny z zasadami zaufania obywatela do państwa i prawa oraz pewności prawa wynikającymi z art. 2 oraz z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Dopuszczalność wystąpienia przez organ rentowy w dowolnym czasie (bezterminowo) z żądaniem zwrotu kwot nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczeń społecznych na podstawie art. 84 ust. 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych budzi – w ocenie Rzecznika – zastrzeżenia w konfrontacji

<sup>504</sup> III.7060.1105.2015 z 5 stycznia 2016 r., sygn. akt P 131/15, Dz.U. 2016 poz. 1247.

<sup>505</sup> Pismo z 27 stycznia 2016 r.

<sup>506</sup> Ustawa z 13 października 1998 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 963, z późn. zm.).

z konstytucyjną zasadą ochrony zaufania do państwa i prawa, w szczególności narusza zasadę pewności prawa (bezpieczeństwa prawnego) i „nie zachowuje właściwej równowagi pomiędzy potrzebą ochrony praw jednostki i potrzebą ochrony uzasadnionego interesu publicznego”. Rozwiązanie zawarte w art. 84 ust. 3 ustawy systemowej jest także niezgodne z konstytucyjnym prawem do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa. Ustawodawca, dokonując wyboru rozwiązań ustawowych, powinien jednak uwzględnić także inne zasady konstytucyjne, takie jak zasada zaufania obywateli do państwa i prawa czy zasada pewności prawa. W praktyce zdarza się, że ubezpieczony zostaje zobowiązany z dużym opóźnieniem do zwrotu kwoty nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczeń społecznych. Ujawniony po wielu latach fakt pobierania nienależnego świadczenia z ubezpieczeń społecznych i wynikający z tego obowiązek zwrotu świadczenia wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie, wskazuje, że ustawodawca zbyt małą wagę przywiązuje do socjalnej ochrony jednostki, a zbyt dużą do ochrony interesu publicznego. W tym przypadku nie dochodzi do właściwego zrównoważenia interesu prywatnego i publicznego.

W wyroku z 5 lipca 2016 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł<sup>507</sup>, że art. 84 ust. 3 ustawy systemowej w zakresie, w jakim dopuszcza wydawanie decyzji nakazującej zwrot nienależnie pobranego świadczenia rehabilitacyjnego bez względu na upływ czasu od daty wypłaty, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Wykonując powyższy wyrok dokonano nowelizacji ustawy systemowej, polegającej na dodaniu ust. 7a do art. 84, regulującego instytucję przedawnienia w zakresie zwrotu kwoty nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczeń społecznych w ten sposób, że decyzja zobowiązująca do zwrotu kwoty nienależnie pobranych świadczeń nie może być wydana później niż w terminie 5 lat od ostatniego dnia okresu, za który pobrano nienależne świadczenie<sup>508</sup>.

## 2. Przedłużające się postępowania o ustalenie prawa do świadczenia

Nawiązując do prowadzonego w 2016 r. przeglądu systemu emerytalnego, Rzecznik zwrócił uwagę na problem przedłużających się postępowań w sprawach o przyznanie zasiłku chorobowego dla kobiet ciężarnych, zasiłku macierzyńskiego

<sup>507</sup> OTKZU nr 52/A/2016, poz. 52.

<sup>508</sup> Ustawa z 6 października 2016 r. (Dz.U. poz. 1921).

oraz innych świadczeń, które pozostają w gestii Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Długi czas oczekiwania na wydanie decyzji niesie dotkliwe skutki dla osób oczekujących na przyznanie świadczenia. Zdarza się, że ubezpieczeni zostają pozbawieni środków do życia do czasu zakończenia przez organ rentowy postępowania wyjaśniającego. Rzecznik podkreślił, że jeśli spełnione są warunki pozwalające na ustalenie prawa do świadczenia, zasadą powinno być jak najszybsze wydanie decyzji. Rzecznik zwrócił się<sup>509</sup> do Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o uwzględnienie niniejszego problemu podczas oceny obowiązujących rozwiązań systemowych.

W odpowiedzi Prezes poinformował<sup>510</sup>, 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 świadczeń wyjaśnił, że czas trwania tych postępowań jest przedmiotem stałej oceny i monitoringu. Wyniki oceny potwierdzają, że postępowania te charakteryzują się wydłużonym czasem trwania z uwagi m.in. na konieczność zastosowania międzynarodowych procedur oraz znaczny wzrost liczby wniosków o ustalenie prawa do emerytur i rent podlegających koordynacji. W celu poprawy sytuacji kierownictwo ZUS wdrożyło programy naprawcze oraz zmiany organizacyjne i kadrowe mające na celu skrócenie czasu rozpatrywania wniosków.

---

<sup>509</sup> III.7060.650.2016 z 7 września 2016 r.

<sup>510</sup> Pismo z 7 grudnia 2016 r.

## 11. Ochrona zdrowia

### A. System ochrony zdrowia

#### 1. Zapowiedź zaprzestania finansowania procedury in vitro

Do Rzecznika zwracały się osoby zaniepokojone zapowiedziami zaprzestania refundacji procedury in vitro. Podstawowym zadaniem Rady Ministrów jako organu władzy wykonawczej jest zapewnienie wykonywania ustaw. Jest to obowiązek konstytucyjny. Zaprzestanie finansowania procedury in vitro będzie oznaczać pozbawienie skuteczności ustawy o leczeniu niepłodności<sup>511</sup>. Decyzja ta będzie pozostawać w sprzeczności ze wspomnianym zadaniem Rady Ministrów. Ponadto w nieuzasadniony sposób ograniczy dostęp do regulowanej ustawowo metody in vitro. Uznana praktycznie na całym świecie metoda zapłodnienia pozaustrojowego, po zakończeniu realizacji rządowego programu refundacji dostępna będzie jedynie osobom zamożnym. Ustawa o leczeniu niepłodności w sposób wystarczający gwarantuje stosowanie również innych niż in vitro metod leczenia niepłodności. Należy mieć jednak na uwadze, że metoda in vitro w wielu przypadkach jest jedyną skuteczną metodą leczenia niepłodności. Działania resortu zdrowia w celu upowszechniania wiedzy o przyczynach niepłodności i sposobach ich leczenia są bardzo potrzebne, ale nie zastąpią metod terapeutycznych, w tym metody in vitro. Wyjaśnienia przekazane przez Ministra Zdrowia w odpowiedzi na wcześniejsze<sup>512</sup> wystąpienie Rzecznika dotyczące wyjaśnienia przyczyn zaprzestania finansowania ze środków publicznych procedury zapłodnienia pozaustrojowego, nie są wystarczające. Dlatego Rzecznik zwrócił się<sup>513</sup> do Ministra Zdrowia o uzupełnienie odpowiedzi w kontekście konstytucyjnego obowiązku wykonywania ustaw.

W odpowiedzi Minister wskazał<sup>514</sup>, że zaprzestanie finansowania procedury in vitro z budżetu państwa nie pozbawia skuteczności ustawy o leczeniu niepłodności. Podkreślił, że przepisy tej ustawy nie dotyczą finansowania procedury in vitro ze środków publicznych. W ustawie wyraźnie wskazano, że leczenie niepłodności, w tym w drodze medycznie wspomaganej prokreacji jest finansowane w zakresie, w sposób i na zasadach określonych w przepisach odrębnych. Nie wynika z tego jednak obowiązek finansowania procedury in vitro w celu wykonania ustawy o leczeniu niepłodności. W ocenie Ministra problem związany z niepłodnością może być skutecznie rozwiązany w odniesieniu do wielu rodzin przez zastosowanie

---

<sup>511</sup> Ustawa z 25 czerwca 2015 r. (Dz.U. poz. 1087).

<sup>512</sup> Informacja RPO za 2015 r., str. 123.

<sup>513</sup> VII.5002.6.2015 z 19 stycznia 2016 r.

<sup>514</sup> Pismo z 17 lutego 2016 r.

kompleksowych działań skupiających się przede wszystkim na diagnostyce przyczyn niepłodności i ich leczeniu. Zapłodnienie pozaustrojowe jest uznaną na całym świecie metodą leczenia niepłodności o potwierdzonej skuteczności. Zdaniem Rzecznika decyzja o rezygnacji z finansowania wspomnianej metody na rzecz innych metod leczenia niepłodności, oznaczająca w praktyce znaczne ograniczenie stosowania *in vitro*, powinna mieć uzasadnienie we wskazaniach aktualnej wiedzy medycznej. Z informacji przekazanych przez Ministra nie wynika jednak, jakie inne metody leczenia niepłodności o porównywalnej skuteczności będą finansowane przez resort zdrowia. Za takie metody w szczególności trudno uznać programy profilaktyczne, które nie powinny być substytutem dla metod terapeutycznych. Zgodnie z informacjami przekazanymi przez Ministra, w związku z zaprzestaniem realizacji tego programu, powołany został Zespół do spraw projektu programu z zakresu zdrowia prokreacyjnego. Wśród jego zadań znalazło się opracowanie projektu celu operacyjnego Narodowego Programu Zdrowia, który ma być ukierunkowany na promocję zdrowia prokreacyjnego oraz opracowanie projektu programu polityki zdrowotnej z zakresu zdrowia prokreacyjnego. Rzecznik zwrócił się<sup>515</sup> do Ministra Zdrowia z prośbą o przekazanie informacji dotyczących założeń przygotowywanego celu operacyjnego i polityki zdrowotnej oraz określenie horyzontu czasowego prac nad tymi projektami.

W odpowiedzi poinformowano<sup>516</sup> Rzecznika, że prowadzone są prace zmierzające do poprawy zdrowia prokreacyjnego. Minister przedstawił wykaz zadań służących realizacji tego celu oraz podmioty odpowiedzialne za ich wykonanie ujęte w projekcie rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020 przekazanego pod obrady Rady Ministrów. Ponadto procedowany jest projekt programu polityki zdrowotnej „Program kompleksowej ochrony zdrowia prokreacyjnego na lata 2016-2017”. Zawiera on 5 głównych obszarów interwencji: utworzenie sieci referencyjnych ośrodków leczenia niepłodności, szkolenie lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej, lekarzy specjalistów z zakresu położnictwa i ginekologii oraz położnych w zakresie zdrowia prokreacyjnego i standardów leczenia niepłodności, edukację zdrowotną, kompleksową diagnostykę niepłodności oraz utworzenie Banku Tkanek Germinalnych. Program uzyskał pozytywną opinię Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji.

---

<sup>515</sup> VII.5002.6.2015 z 18 lipca 2016 r.

<sup>516</sup> Pismo 17 sierpnia 2016 r.

## 2. Prawa dawców przeszczepu do świadczeń zdrowotnych

Na tle skarg badanych przez Rzecznika ujawnił się problem braku spójności obowiązujących przepisów w zakresie uprawnień dawców przeszczepu do korzystania poza kolejnością ze świadczeń opieki zdrowotnej. Warunki i zakres udzielania świadczeń zdrowotnych w ramach ubezpieczenia zdrowotnego, w tym szczególne uprawnienia do świadczeń opieki zdrowotnej, określa ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych<sup>517</sup>, według której Zasłużeni Dawcy Przeszczepu mają prawo do korzystania poza kolejnością ze świadczeń opieki zdrowotnej oraz z usług farmaceutycznych. Natomiast ustawa o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów<sup>518</sup> przewiduje uprawnienia zarówno dla Dawcy Przeszczepu, jak i Zasłużonego Dawcy Przeszczepu do korzystania poza kolejnością z ambulatoryjnej opieki zdrowotnej. W konsekwencji uznać należy, że regulacje określające uprawnienia dawców przeszczepu są niespójne. Różnią się one zakresem podmiotowym oraz zakresem przysługujących uprawnień. W ocenie Rzecznika, prawa dawców przeszczepu powinny zostać uregulowane w sposób przejrzysty i jednolity. Rzecznik zwrócił się<sup>519</sup> w tej sprawie do Ministra Zdrowia.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>520</sup>, że przepisy dotyczące uprawnień dawców przeszczepów i zasłużonych dawców przeszczepów zostaną doprecyzowane w taki sposób, aby nie budziły one wątpliwości.

## 3. Zadania i uprawnienia ratowników medycznych

Rzecznik zwrócił uwagę na potrzebę wydania przepisów wykonawczych do znowelizowanej w 2015 roku ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym<sup>521</sup>. Szczególne zaniepokojenie budzi brak nowego rozporządzenia Ministra Zdrowia określającego czynności ratunkowe, które mogą być podejmowane przez ratownika medycznego. Dotychczasowe rozporządzenie regulujące tę kwestię utraciło moc obowiązującą z dniem 1 stycznia 2016 r. Ustawodawca nie przewidział bowiem okresowego obowiązywania tego rozporządzenia w przepisach przejściowych. Brak nowego rozporządzenia oznacza w praktyce pozbawienie skuteczności nowych regulacji ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym<sup>522</sup>. Ponadto powoduje

<sup>517</sup> Ustawa z 27 sierpnia 2004 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 581, z późn. zm.).

<sup>518</sup> Ustawa z 1 lipca 2005 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 793, z późn. zm.).

<sup>519</sup> V.7010.26.2015 z 3 lutego 2016 r.

<sup>520</sup> Pismo z 29 lipca 2016 r.

<sup>521</sup> Ustawa z 8 września 2006 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 757, z późn. zm.).

<sup>522</sup> Ustawa z 25 września 2015 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 1887).

wątpliwości dotyczące szczegółowych zadań i uprawnień ratowników medycznych oraz ewentualnej odpowiedzialności i roszczeń z tego tytułu. Rzecznik zwrócił się<sup>523</sup> do Ministra Zdrowia o przedstawienie stanowiska w powyższej sprawie, a także przekazanie informacji o przyczynach opóźnienia w przygotowaniu przepisów wykonawczych oraz przewidywanego terminu ich wydania.

Minister zapewnił<sup>524</sup>, że ratownicy mogą wykonywać zadania zawodowe na podstawie samej ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym. W resorcie zdrowia trwają intensywne prace nad rozporządzeniem określającym szczegółowy zakres czynności ratowników medycznych, które ma jedynie doprecyzować katalog tych zadań. Powyższe stanowisko zostało przekazane wszystkim wojewodom oraz osobom, które zwracały się do Ministerstwa z podobnymi pytaniami.

#### 4. Prawo pacjenta do uzyskania świadczenia zdrowotnego

Rzecznik wielokrotnie wskazywał<sup>525</sup> w wystąpieniach kierowanych do Ministra Zdrowia na konieczność podjęcia pilnych działań mających na celu ustanowienie mechanizmu, który pozwoli pacjentowi uzyskać informację o tym, gdzie może realnie uzyskać świadczenie zdrowotne, którego wykonanie zostało mu odmówione z powołaniem się przez lekarza na klauzulę sumienia. Trybunał Konstytucyjny orzekł w wyroku<sup>526</sup> z 7 października 2015 r. o niezgodności z konstytucyjną zasadą wolności sumienia i religii przepisu, który nakładał taki obowiązek informacyjny na lekarza odmawiającego wykonania świadczenia. W ocenie Trybunału ustawodawca powinien zastosować inne, bardziej skuteczne sposoby informowania pacjenta. Dotychczas nie podjęto jednak odpowiednich działań legislacyjnych. Z uwagi na brak podmiotu zobowiązanego do wskazania pacjentowi, któremu odmówiono świadczenia, realnych możliwości uzyskania świadczenia u innego lekarza lub w innym podmiocie leczniczym, może dochodzić do sytuacji, kiedy pacjent nie będzie mógł uzyskać świadczenia zdrowotnego. Tym samym może dojść do naruszenia konstytucyjnego prawa do zapewnienia równego dostępu do świadczeń publicznej opieki zdrowotnej. Rzecznik zwrócił się<sup>527</sup> do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Zdrowia o rozważenie prawnego uregulowania omawianej kwestii.

Rzecznik nie otrzymał odpowiedzi na to wystąpienie.

---

<sup>523</sup> V.7011.10.2016 z 3 lutego 2016 r.

<sup>524</sup> Pismo z 16 lutego 2016 r.

<sup>525</sup> Informacja RPO za 2015 r., str. 127.

<sup>526</sup> Sygn. K 12/14.

<sup>527</sup> VII.812.5.2014 z 22 lutego 2016 r.



W wystąpieniu do Prezesa NFZ, Rzecznik skierował<sup>528</sup> prośbę o podanie informacji, czy zgodnie z procedurami Narodowego Funduszu Zdrowia istnieje podmiot zobowiązany do wskazania realnych możliwości uzyskania świadczenia pacjentowi, któremu lekarz odmówił świadczenia, powołując się na klauzulę sumienia.

Prezes NFZ poinformował<sup>529</sup>, że zwrócił się do Ministra Zdrowia z prośbą o podjęcie prac nad zmianą przepisów w celu wykonania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

Ponadto Rzecznik zwrócił się<sup>530</sup> do Prezesa Naczelnej Rady Lekarskiej o wskazanie, w jakich sytuacjach lekarze będą mogli korzystać z klauzuli sumienia i odmówić wykonania określonego świadczenia. Ma to związek z orzeczeniem przez Trybunał Konstytucyjny o niezgodności z Konstytucją przepisu ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty, który nakłada na lekarza obowiązek wykonania świadczenia zdrowotnego niezgodnego z jego sumieniem „w innych przypadkach niecierpiących zwłoki”.

W odpowiedzi Prezes poinformował<sup>531</sup>, że samorząd lekarski dotychczas nie gromadził informacji o tym, w jakich sytuacjach lekarze korzystają z klauzuli sumienia. Z biegiem czasu informacje takie będą otrzymywać podmioty lecznicze, ponieważ w uzasadnieniu wyroku Trybunał Konstytucyjny wskazał<sup>532</sup>, że w informacji kierowanej do przełożonego lekarz powinien określić sytuacje, w których będzie korzystał z klauzuli sumienia.

## 5. Ochrona życia i zdrowia osób, które mogą być zarażone wirusem HIV

Obowiązkiem lekarza, w przypadku rozpoznania zakażenia, które może przenosić się drogą kontaktów seksualnych, jest poinformowanie zakażonego pacjenta o tym, że jego partner lub partnerzy seksualni powinni zgłosić się do lekarza. Informacja o takim powiadomieniu zostaje wpisana do dokumentacji medycznej. To rozwiązanie ma przede wszystkim chronić zdrowie i życie partnera seksualnego pacjenta. Pojawiają się jednak wątpliwości, czy przyjęta procedura spełnia swoje zadanie. Brak jest bowiem regulacji, które określałyby modelowy sposób postępowania lekarza wobec osób niebędących jego pacjentami, co do których ma on uzasadnione przypuszczenie, że mogły zostać zarażone wirusem

---

<sup>528</sup> Pismo z 22 lutego 2016 r.

<sup>529</sup> Pismo z 25 marca 2016 r.

<sup>530</sup> Pismo z 22 lutego 2016 r.

<sup>531</sup> Pismo z 20 maja 2016 r.

<sup>532</sup> Wyrok z 7 października 2015 r., sygn. akt K 12/14.

HIV przez byłego pacjenta. W szczególności przepisy nie przewidują żadnych konsekwencji prawnych, jeżeli pacjent nie poinformuje partnera o konieczności zgłoszenia się do lekarza. Umyślne działanie osoby zarażonej wirusem HIV polegające na bezpośrednim narażeniu innej osoby na zarażenie jest przestępstwem. Ściganie tego przestępstwa następuje jednak na wniosek pokrzywdzonego. Dlatego pokrzywdzony musi wiedzieć, że osoba, która go zaraziła, zrobiła to co najmniej z powodu niezachowania ostrożności. Rzecznik zwrócił się<sup>533</sup> do Prezesa Naczelnej Rady Lekarskiej o wskazanie, jakie działania mógłby, czy powinien podjąć lekarz wobec osób niebędących jego pacjentami, które mogą być zarażone wirusem HIV.

Prezes wyjaśnił<sup>534</sup>, że kwestia bezpieczeństwa zdrowotnego osób narażonych na bezpośrednie niebezpieczeństwo zarażenia się wirusem HIV była przedmiotem analizy na forum Komisji Etyki Lekarskiej Naczelnej Rady Lekarskiej. W ocenie Komisji problem ten świadczy przede wszystkim o słabości przepisów, na podstawie których służby sanitarne realizują zadania w zakresie zapobiegania zakażeniom i chorobom zakaźnym. Zdaniem Prezesa pewną propozycję rozwiązania tego problemu zawiera artykuł pt. „Zasada respektowania tajemnicy lekarskiej a ochrona interesów osób trzecich w związku z zagrożeniem ich zdrowia lub życia AIDS/HIV<sup>535</sup>”. Z treści publikacji wynika, że lekarz powinien mieć obowiązek poinformowania pacjenta – nosiciela wirusa HIV czy chorego na AIDS o wszystkich – zgodnie z aktualnym stanem wiedzy medycznej – zachowaniach, które mogą prowadzić do zakażenia innej osoby. Pacjenta należy powiadomić, że osoby, które mógł zarazić powinny zgłosić się do lekarza, a także wskazać, że narażenie innej osoby na zarażenie jest przestępstwem. Oświadczenie pacjenta o zapoznaniu się z informacją i zrozumieniu jej treści powinno być przechowywane przez właściwe organy z zachowaniem tajności danych.

Minister Zdrowia podzielił<sup>536</sup> stanowisko Rzecznika, co do potrzeby położenia większego nacisku na profilaktykę z zakresu przeciwdziałania zakażeniu HIV/AIDS. Minister nie wskazał jednakże, jakie konkretnie działania podejmuje w tej materii.

Sprawa pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

---

<sup>533</sup> V.7013.16.2016 z 23 lutego 2016 r.

<sup>534</sup> Pismo z 18 kwietnia 2016 r.

<sup>535</sup> Kwartalnik „Prawo i medycyna” nr 16 (2/2004).

<sup>536</sup> Pismo z 22 grudnia 2016 r.

## 6. Ochrona praw uczestników badań klinicznych

Przepisy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) w sprawie badań klinicznych produktów leczniczych stosowanych u ludzi oraz uchylenia dyrektywy 2001/20/WE<sup>537</sup> wprowadziły nową procedurę uzyskiwania zgody na prowadzenie badań klinicznych. W ramach dostosowania krajowych rozwiązań do regulacji unijnych szczególnie ważne jest utworzenie właściwie zabezpieczonego systemu informatycznego, który umożliwi sprawną komunikację właściwych organów krajowych odpowiedzialnych za wydawanie pozwoleń na prowadzenie badań klinicznych z działającymi w Polsce komisjami bioetycznymi. Z uwagi na przyjętą procedurę, niedotrzymanie terminów na wydanie decyzji w sprawie badań klinicznych może spowodować, że zostaną przeprowadzone badania, które naruszają prawa i wolności człowieka. Badanie kliniczne podlega ocenie zarówno naukowej, jak i etycznej. Negatywna opinia komisji etycznej powoduje odmowę przez państwo członkowskie wydania pozwolenia na badanie. Kwestie, co do których wypowiada się komisja bioetyczna mają istotne znaczenie dla ochrony praw i wolności pacjentów uczestniczących w badaniu klinicznym, w szczególności prawa do ochrony życia i zdrowia oraz prawa do samostanowienia. Przedmiotem oceny etycznej będą m.in. stopień ryzyka przeprowadzanego badania, płynące z niego korzyści, świadoma zgoda na udział w badaniu, kwalifikacje podmiotu prowadzącego badanie kliniczne. Rzecznik zwrócił się<sup>538</sup> do Ministra Zdrowia i Ministra Cyfryzacji z prośbą o przedstawienie informacji na temat działań podjętych w celu wprowadzenia odpowiedniego systemu informatycznego i dostosowania polskich przepisów do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE).

## 7. Dostęp pacjentów do wysokospecjalistycznych leków w ramach programów lekowych finansowanych ze środków publicznych

O kwalifikowaniu pacjentów chorujących na rzadkie schorzenia do leczenia refundowanego w ramach programów lekowych decyduje Zespół Koordynacyjny ds. Chorób Ultrarzadkich, powoływany przez Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia. Zespół co do zasady stanowi też o wyłączeniu pacjenta z programu. Decyzje te nie podlegają kontroli przez organ nadzoru. Może więc zdarzyć się sytuacja, w której lekarz prowadzący pacjenta widzi zasadność kontynuowania

---

<sup>537</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 536/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r.

<sup>538</sup> VII.520.13.2015 z 26 lutego 2016 r.

terapii, jednak Zespół Koordynacyjny orzeka o wyłączeniu pacjenta z programu lekowego. W efekcie o celowości dalszego leczenia decyduje podmiot, który nie ma osobistego kontaktu z pacjentem i możliwości bieżącej oceny efektywności leczenia. Rzecznik nie kwestionuje potrzeby funkcjonowania profesjonalnego podmiotu, który w terapiach chorób ultraradkich będzie kwalifikować pacjentów do leczenia i oceniać skuteczność terapii. Zaniepokojenie Rzecznika budzi jednak status prawny i funkcjonowanie Zespołu Koordynacyjnego w oparciu o przepisy wewnętrzne, a także brak możliwości zakwestionowania decyzji Zespołu o wyłączeniu z programu lekowego. Rzecznik zwrócił się<sup>539</sup> do Ministra Zdrowia z prośbą o uregulowanie statusu prawnego Zespołu Koordynacyjnego ds. Chorób Ultraradkich w przepisach prawa powszechnie obowiązującego oraz usunięcie z załączników do obwieszczenia Ministra Zdrowia w sprawie wykazu refundowanych leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego i wyrobów medycznych treści o charakterze normatywnym, określających uprawnienia tego Zespołu do kwalifikowania i wyłączenia pacjentów z udziału w programie lekowym.

Rzecznik dwukrotnie kierował do Ministra Zdrowia pisma monitujące, jednak nie uzyskał odpowiedzi. Sprawa pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

## 8. Przeprowadzanie badań genetycznych

Zagadnienia związane z przeprowadzaniem testów genetycznych oraz biobankowaniem wymagają, w ocenie Rzecznika, niezwłocznego uregulowania. Z tymi nowoczesnymi procedurami medycznymi, umożliwiającymi precyzyjną diagnostykę i dobrane odpowiednie leczenie, mogą wiązać się pewne zagrożenia dla konstytucyjnych praw i wolności jednostki, takich jak w szczególności prawo do życia, zdrowia i samostanowienia oraz prawo do prywatności. Rzecznik wielokrotnie zwracał uwagę na konieczność podjęcia prac legislacyjnych w tym zakresie, jednak dotychczas nie przyjęto stosownych regulacji prawnych. Podstawową cechą wyróżniającą testy genetyczne na tle innych procedur medycznych, a jednocześnie uzasadniającą konieczność wprowadzenia odrębnych regulacji, jest charakter informacji uzyskiwanej w wyniku przeprowadzenia testów. Przed wyrażeniem zgody na poddanie się badaniu genetycznemu pacjent powinien być szczegółowo powiadomiony, w przystępny sposób, o treści i znaczeniu informacji genetycznej, która może zostać uzyskana po przeprowadzeniu badania. Wyniki badań mogą wskazywać na istnienie obciążenia genetycznego bądź ryzyka

---

<sup>539</sup> V.7013.55.2015 z 9 marca 2016 r.

wystąpienia takiego obciążenia nie tylko u pacjenta, ale także u jego krewnych, których prawa do uzyskania wiedzy o wynikach badań również powinny zostać uwzględnione. Z badaniami genetycznymi wiąże się ponadto możliwość ujawnienia wady, która nie podlega leczeniu ze względu na istniejący stan wiedzy medycznej. Dlatego stosowanie badań genetycznych powinno być ograniczone do celów zdrowotnych i związanych z nimi celów naukowych. Istotne wydaje się wprowadzenie wysokiego standardu ochrony danych uzyskiwanych w drodze badań genetycznych i zakazu przekazywania tych informacji podmiotom trzecim niebędącym krewnymi badanego. Informacja uzyskana w wyniku badań genetycznych może zainteresować także pracodawców, ubezpieczycieli czy ośrodki adopcyjne. Udostępnienie tym podmiotom danych genetycznych może prowadzić do dyskryminacji osób obciążonych pewną wadą genetyczną. Kwestia ta znalazła odzwierciedlenie m.in. w Karcie Praw Podstawowych UE, zgodnie z którą zakazana jest wszelka dyskryminacja, w szczególności ze względu na cechy genetyczne. Uregulowania wymaga także procedura pobierania, przechowywania i testowania pobranego materiału genetycznego. Obecnie brak jest przepisów precyzyjnie wskazujących na podmioty mogące przeprowadzać badania genetyczne. Brak standaryzacji procedur może obniżać jakość udzielanych świadczeń, a także wpływać na ograniczenie możliwości dofinansowania działalności biobanków ze środków unijnych oraz współpracy z podmiotami działającymi za granicą. Rzecznik zwrócił się<sup>540</sup> do Ministra Zdrowia z prośbą o podjęcie prac legislacyjnych.

Minister Zdrowia podzielił<sup>541</sup> opinię Rzecznika o potrzebie niezwłocznego podjęcia prac nad prawnym uregulowaniem kwestii przeprowadzania testów genetycznych oraz biobankowania materiału ludzkiego. Ponadto poinformował, że w Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego powstał Zespół do Spraw Molekularnych Badań Genetycznych i Biobankowania. Przygotowany raport został następnie przekazany Ministrowi Zdrowia, który zgłosił szereg uwag do projektu i zasugerował rozszerzenie Zespołu o inne instytucje, w zainteresowaniu których pozostaje omawiana problematyka. W opinii Ministra Zdrowia konieczne są prace nad uregulowaniami prawnymi w zakresie przeprowadzania testów genetycznych i podjęcie działań legislacyjnych. Dlatego też Minister Zdrowia zdecydował o powołaniu zespołu, który prowadziłby dalsze prace nad projektowaną ustawą z uwzględnieniem efektów pracy już istniejącego Zespołu.

---

<sup>540</sup> VII.5002.1.2014 z 24 marca 2016 r.

<sup>541</sup> Pismo z 14 czerwca 2016 r.

## 9. Trudności z zatrudnianiem w Polsce lekarzy obcokrajowców spoza Unii Europejskiej

W Polsce brakuje lekarzy specjalistów, co przekłada się na utrudnienia w dostępie pacjentów do leczenia. Z raportu Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) *Health at a Glance* opublikowanego w 2015 r. wynika, że w 2014 r. w Polsce przypadało statystycznie 2,2 praktykującego lekarza na 1000 mieszkańców, a więc znacznie poniżej średniej w krajach OECD, która wynosi 3,3. Dane Naczelnej Izby Lekarskiej wskazują ponadto, że średni wiek lekarza specjalisty wykonującego zawód to około 55 lat. Sytuację mogłoby poprawić zatrudnienie lekarzy specjalistów z zagranicy, jednak ich zdaniem w Polsce brakuje programu zatrudniania lekarzy obcokrajowców, który zachęcałby zagranicznych specjalistów do wykonywania zawodu w naszym kraju. Według danych OECD lekarzy specjalistów z zagranicy pracuje w Polsce tylko 1,8 proc., podczas gdy średnia OECD wynosi 17,3.

Rzecznik wziął udział w otwartej debacie pt. „Lekarze do leczenia” zorganizowanej przez Centrum Wielokulturowe w Warszawie i Biuro Polityki Zdrowotnej Urzędu m. st. Warszawy. Tematem debaty była sytuacja lekarzy specjalistów przyjeżdżających do Polski spoza Unii Europejskiej. Lekarze obcokrajowcy wskazywali, że stawiane im wymogi uzyskania prawa do wykonywania zawodu lekarza zobowiązują ich nieomal do powtórnego kształcenia w zawodzie. Problem dotyczy przede wszystkim osób, które ukończyły studia poza granicami Unii Europejskiej, a następnie przez wiele lat zdobywały tam doświadczenie zawodowe (m.in. obywateli Ukrainy, Kazachstanu i innych krajów byłego ZSRR, w tym także osób z Kartą Polaka). Osoby te często przez wiele lat podejmują starania o przyznanie im prawa wykonywania zawodu, pozostając przez ten okres bezrobotnymi lub wykonując pracę poniżej swoich kwalifikacji. Jak wskazywali uczestnicy debaty, kraje takie jak Niemcy czy Francja opracowały program zatrudnienia przyjazny dla lekarzy obcokrajowców, a jednocześnie bezpieczny dla pacjentów. Rzecznik skierował<sup>542</sup> wystąpienie do Ministra Zdrowia z prośbą o przedstawienie stanowiska w tej sprawie.

Minister Zdrowia poinformował<sup>543</sup>, że według danych Naczelnej Izby Lekarskiej w Polsce na 1000 mieszkańców przypadało statystycznie 4,3 praktykującego lekarza. Świadczy to o tym, że Polska powinna mieścić się powyżej średniej wskazywanej przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Minister podjął szereg innych działań mających na celu dokonanie zmian

<sup>542</sup> V.7014.15.2016 z 24 marca 2016 r.

<sup>543</sup> Pismo z 20 kwietnia 2016 r.



w systemie kształcenia lekarzy i lekarzy dentystów. Planuje się przywrócenie obowiązku odbycia stażu podyplomowego lekarza i lekarza dentysty, jako niezbędnego etapu w rozwoju zawodowym lekarzy i lekarzy dentystów umożliwiającego praktyczną naukę zawodu w ujednoliconych ramach prawnych. Obecnie trwają prace legislacyjne nad projektem aktu prawnego zmieniającego ustawę o zawodach lekarza i lekarza dentysty.

Sprawa pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

## 10. Zapewnienie odpowiedniej liczby pielęgniarek i położnych

Rzecznik zaapelował do Ministra Zdrowia o podjęcie działań systemowych, które pozwolą na realne zwiększenie liczby pielęgniarek i położnych w publicznym systemie opieki zdrowotnej. Konieczna jest radykalna poprawa warunków pracy oraz wynagrodzeń pielęgniarek i położnych. Narastający problem stanowi wysoka średnia wieku pielęgniarek i położnych, malejące zainteresowanie osób młodych wykonywaniem tych zawodów, a także emigracja zarobkowa tej grupy zawodowej. Podobne ustalenia wynikają z kontroli przeprowadzonej przez NIK w szpitalach (Informacja Najwyższej Izby Kontroli „Zatrudnienie w samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej” lipiec, 2015).

Zdaniem Rzecznika, podstawę do jak najszybszego podjęcia decyzji uzdrawiających sytuację zawodową pielęgniarek i położnych, a tym samym przywracających bezpieczeństwo pacjentów, powinien stanowić projekt rozwiązań systemowych przedstawionych Ministrowi Zdrowia przez Naczelną Radę Pielęgniarek i Położnych. Rzecznik podkreślił, że zapewnienie odpowiedniej liczby pielęgniarek i położnych jest problemem nie tylko strukturalnym. Zjawisko to ma także wymiar prawny. Na władzy publicznej spoczywa bowiem obowiązek zapewnienia prawa do ochrony zdrowia i równego dostępu do świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych. Rzecznik skierował wystąpienie do Ministra Zdrowia dotyczące zapewnienia minimalnych norm zatrudnienia pielęgniarek i położnych w podmiotach leczniczych, prosząc o wskazanie, czy i za pomocą jakich środków zamierza ten problem rozwiązać. Do tej pory jednak nie zostały wdrożone odpowiednie rozwiązania systemowe. Rzecznik zwrócił się<sup>544</sup> do Ministra Zdrowia o zajęcie stanowiska w sprawie, a także przekazanie informacji odnośnie działań i zamierzeń resortu zdrowia w kwestii rozwiązania problemu niedoboru pielęgniarek i położnych.

---

<sup>544</sup> V.7014.22.2016 z 10 czerwca 2016 r.



Minister poinformował<sup>545</sup>, że resort zdrowia w ramach Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego, przy wsparciu finansowym środków Unii Europejskiej, na lata 2014-2020 zaplanował realizację wielowątkowych działań, które powinny przyczynić się do zapewnienia odpowiedniego do potrzeb zasobu wykwalifikowanych pielęgniarek i położnych, dostosowania opieki zdrowotnej do potrzeb społecznych oraz wyzwań demograficznych, jak również poprawy sytuacji finansowej pielęgniarek i położnych.

### 11. Zasady dostępu osób niepełnoletnich, w wieku powyżej 15. roku życia, do świadczeń ginekologicznych i urologicznych

Na podstawie informacji przekazanych przez organizacje pozarządowe, do których zgłaszają się niepełnoletnie pacjentki z poważnymi zaniedbaniami w zakresie zdrowia intymnego, Rzecznik podjął sprawę dostępu osób niepełnoletnich, w wieku powyżej 15. roku życia, do świadczeń ginekologicznych i urologicznych. W wystąpieniu Rzecznik zwrócił uwagę na niespójność przepisów we wskazanym zakresie. Zgodnie z obowiązującymi przepisami małoletni powyżej 15. roku życia mogą podejmować współżycie bez konsekwencji prawnych, ale nie mają możliwości samodzielnego (na podstawie własnej, prawnie skutecznej zgody) skorzystania z porady ginekologicznej lub urologicznej w celu skontrolowania swojego stanu zdrowia. W ocenie Rzecznika istniejący system regulacji prawnych w zakresie samodzielnego korzystania przez niepełnoletnich pacjentów powyżej 15. roku życia z określonych świadczeń zdrowotnych, niestanowiących z założenia świadczeń o podwyższonym ryzyku, wymaga zmian systemowych. Aktualnie pacjenci, którzy ukończyli 16. rok życia w celu uzyskania świadczenia medycznego muszą uzyskać zgodę opiekuna prawnego. Brak takiej zgody może skutkować nieudzieleniem świadczenia zdrowotnego niepełnoletniemu pacjentowi, nawet jeżeli istnieje ku temu uzasadniona i obiektywna potrzeba. Rzecznik zwraca uwagę, iż niektóre grupy młodych pacjentów mogą mieć szczególne trudności w uzyskaniu omawianej zgody na przykład w sytuacji, gdy rodzice (lub opiekunowie) przebywają przez dłuższy czas poza miejscem zamieszkania. Ponadto, w niektórych sytuacjach ze względu na warunki społeczne i rodzinne danego nastolatka, a w szczególności, gdy w rodzinie dochodzi do przemocy lub rodzina dotknięta jest innymi dysfunkcjami społecznymi uzasadniony wydaje się brak dostępu rodzica do określonych informacji. W ocenie Rzecznika, wprowadzenie możliwości skorzystania z porady ginekologicznej lub urologicznej przez małoletniego powyżej

---

<sup>545</sup> Pismo z 27 czerwca 2016 r.

15. lub 16. roku życia na podstawie wyłącznie własnej zgody stanowiłoby rozwiązane wielu problemów związanych ze zdrowiem intymnym tej grupy pacjentów, a jednocześnie umożliwiłoby przekazanie im wiedzy niezbędnej do przeciwdziałania chorobom, w tym niezbędnej profilaktyki nowotworów. Przekonanie o konieczności zmian przepisów w omawianym zakresie podzielają również Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Praw Pacjenta oraz Konsultant Krajowy w Dziedzinie Ginekologii i Położnictwa. Rzecznik zwrócił się<sup>546</sup> do Ministra Zdrowia z prośbą o podjęcie działań legislacyjnych we wskazanym zakresie.

W odpowiedzi Minister wyjaśnił<sup>547</sup>, że zaproponowana przez Rzecznika ewentualna zmiana regulacji w zakresie obowiązujących zasad dostępu osób małoletnich w wieku powyżej 15. roku życia do świadczeń zdrowotnych z zakresu ginekologii i urologii wymaga pogłębionej międzysektorowej analizy i wyważenia ochrony małoletniego wynikającej z jednej strony ze sprawowanej nad nim władzy rodzicielskiej, z drugiej zaś z zapewnienia mu odpowiedniego, w tym także do wieku, dostępu do świadczeń zdrowotnych. Zgodnie z obowiązującymi przepisami granica wieku samodzielnej zgody pacjenta na świadczenia zdrowotne pozostaje w bezpośrednim związku z regulacjami dotyczącymi sprawowania przez rodziców władzy rodzicielskiej, a także bezpieczeństwem i zdrowiem samego małoletniego pacjenta. Zasady dostępu do świadczeń zdrowotnych muszą pozostawać w zgodzie z przepisami Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, a proponowana zmiana – w ocenie Ministerstwa – może stanowić ich naruszenie. Sprawa pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

## 12. Zwrot kosztów zakupu leków sprowadzanych z zagranicy

Do Rzecznika wpływały skargi dotyczące braku zgody Ministra Zdrowia na refundację produktów leczniczych sprowadzanych z zagranicy, w oparciu o przepisy ustawy Prawo farmaceutyczne<sup>548</sup>, które mają pozwolenie na dopuszczenie do obrotu, lecz są niedostępne na terenie Polski. Ministerstwo Zdrowia planuje nowelizację ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych<sup>549</sup>, która umożliwi zwrot kosztów nabycia lekarstw, które zostały zakupione poza granicami kraju. Zmiany obejmą także ustawę o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków

---

<sup>546</sup> V.7013.24.2016 z 29 lipca 2016 r.

<sup>547</sup> Pismo z 24 sierpnia 2016 r.

<sup>548</sup> Ustawa z 6 września 2001 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271, z późn. zm.).

<sup>549</sup> Ustawa z 12 maja 2011 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 345, z późn. zm.).

publicznych<sup>550</sup>, do której wprowadzone zostaną przepisy regulujące ratunkowy dostęp do technologii medycznych. W ocenie Rzecznika powyższe działania poprawią sytuację pacjentów, w szczególności tych cierpiących na choroby rzadkie. Rzecznik zwrócił się<sup>551</sup> do Ministra Zdrowia z prośbą o wskazanie harmonogramu prac legislacyjnych dotyczących przedmiotowego projektu.

Minister poinformował<sup>552</sup> Rzecznika, że projekt nowelizacji ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej jest już po opiniowaniu i konsultacjach publicznych. 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.

### 13. Problemy w funkcjonowaniu bariatrycznej opieki zdrowotnej

Otyłość jest chorobą nieuleczalną, cywilizacyjną, która we współczesnym społeczeństwie przybiera charakter pandemii. Większość przypadków otyłości to tzw. „otyłość prosta”. Jednakże szczególną 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. Czas oczekiwania pacjentów na operację bariatryczną jest stosunkowo długi, jak na potrzeby zdrowotne tej grupy pacjentów. Nieleczona otyłość może prowadzić do wystąpienia wielu chorób z nią współistniejących i dalszych komplikacji, zaś zbyt późno przeprowadzony zabieg może zagrażać zdrowiu i życiu pacjentów, godząc tym samym w ich konstytucyjne prawo do ochrony zdrowia. Narodowy Fundusz Zdrowia nie refunduje konsultacji bariatrycznych. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>553</sup> do Ministra Zdrowia z prośbą o ustosunkowanie się do przedstawionego problemu i wskazanie, jakie konkretnie działania zostaną podjęte w powyższej materii.

---

<sup>550</sup> Ustawa z 27 sierpnia 2004 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 581, z późn. zm.).

<sup>551</sup> V.7013.51.2015 z 7 września 2015 r.

<sup>552</sup> Pismo z 5 października 2016 r.

<sup>553</sup> V.7010.103.2016 z 15 grudnia 2016 r.

Minister zapewnił<sup>554</sup>, że resort dostrzega problemy z dostępnością do leczenia otyłości w Polsce. W związku z powyższym zainicjował procedurę kwalifikacji do koszyka świadczeń gwarantowanych dedykowanego świadczenia chirurgicznego leczenia otyłości. Agencja Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji, na polecenie Ministra, w połowie stycznia 2017 r. ma zakończyć prace nad raportem i rekomendacją w powyższej sprawie. Po uzyskaniu rekomendacji resort podejmie kolejne działania w przedmiotowej sprawie. Ponadto Minister poinformował, że opis świadczenia gwarantowanego będącego częścią rozporządzenia Ministra Zdrowia może zawierać wymagania dotyczące sprzętu i aparatury medycznej uwzględniając szczególne potrzeby pacjentów cierpiących na otyłość.

#### 14. Zobowiązania państwa wobec pacjentów cierpiących na choroby rzadkie

W 2013 r. ówczesna Rzecznik zwróciła się do Ministra Zdrowia w sprawie konieczności podjęcia działań systemowych dotyczących chorób rzadkich, w tym przyjęcia Narodowego Planu dla Chorób Rzadkich, zgodnie z zaleceniem Rady Unii Europejskiej 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 w sprawie stosowania praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej.

W odpowiedzi Minister Zdrowia poinformował, że sprawą zajmuje się 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 nie otrzymał informacji o konkretnych rezultatach działań podejmowanych przez Ministra Zdrowia w tym zakresie. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>555</sup> do Ministra o poinformowanie, jakie działania na rzecz pacjentów z chorobami rzadkimi podejmuje resort zdrowia oraz wskazanie terminu wdrożenia Narodowego Planu dla Chorób Rzadkich.

---

<sup>554</sup> Pismo z 10 stycznia 2017 r.

<sup>555</sup> V.7013.63.2014 z 2 listopada 2016 r.

Minister poinformował<sup>556</sup>, że 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.

## **B. Ochrona praw pacjentów**

### **1. Tworzenie przez oddziały NFZ list oczekujących na wyroby medyczne**

Ze skarg obywateli kierowanych do Rzecznika wynika, że oddziały wojewódzkie Narodowego Funduszu Zdrowia wprowadzają okresowo listy oczekujących na potwierdzenie i realizację zleceń na zaopatrzenie w wybrane wyroby medyczne wydawane na zlecenie. Praktyka ta nie znajduje potwierdzenia w przepisach ustawowych, a ponadto prowadzi do nierównego traktowania świadczeniobiorców i nierównego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Tworzenie tego typu list oczekujących opiera się bowiem na niejasnych kryteriach, zarówno w zakresie tworzenia kolejek, jak i realizacji zleceń. Rzecznik nie kwestionuje konieczności tworzenia w niektórych przypadkach rejestru oczekujących na zaopatrzenie w określone wyroby medyczne. Zasady tworzenia list oczekujących na wyroby medyczne powinny być zgodne ze standardami konstytucyjnymi, a więc uregulowane w przepisach ustawowych, a nie w drodze zarządzeń Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia. Problem opisany w wystąpieniu był podnoszony<sup>557</sup> przez Rzecznika poprzedniej kadencji, jednak nie został dotychczas rozwiązany. Dlatego też Rzecznik zwrócił się<sup>558</sup> do Ministra Zdrowia o rozważenie podnoszonej sprawy oraz podjęcie działań w kierunku uregulowania zasad tworzenia kolejek na wyroby medyczne zgodnie z obowiązującymi standardami konstytucyjnymi.

---

<sup>556</sup> Pismo z 1 grudnia 2016 r.

<sup>557</sup> Informacja RPO za 2014 r., str. 148.

<sup>558</sup> V.7013.92.2014 z 19 stycznia 2016 r.

W odpowiedzi Minister zapewnił<sup>559</sup>, że obecnie żaden oddział wojewódzki NFZ nie prowadzi ewidencji zleceń oczekujących na potwierdzenie. Zlecenia są potwierdzane na bieżąco. Jednocześnie poinformował, że resort zdrowia prowadzi analizy dotyczące zmiany kształtu systemu ochrony zdrowia, które powinny przyczynić się do poprawy dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Przedmiotem analiz jest także kwestia uregulowania zasad tworzenia w niektórych sytuacjach rejestru zleceń oczekujących na zaopatrzenie w określone wyroby medyczne. Wskazanie zakresu planowanych zmian i rozwiązań oraz terminu wdrożenia ich w życie będzie możliwe jednak dopiero po zakończeniu prac.

## 2. Leczenie bólu oraz dostęp pacjentów do marihuany medycznej

W stałym zainteresowaniu Rzecznika pozostają kwestie jakości i skuteczności łagodzenia i leczenia bólu pacjentów w polskiej służbie zdrowia. Obowiązkiem państwa jest zapewnienie pacjentowi dostępu do bezpiecznego i skutecznego leczenia bólu. Tymczasem ból nadal bywa traktowany jako nieodłączna część choroby i procesu leczenia. Zgodnie z zapisami ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta<sup>560</sup>, prawo pacjenta do poszanowania godności obejmuje prawo do świadczeń służących łagodzeniu bólu, jednak zostało ono ograniczone wyłącznie do pacjentów w stanie terminalnym. Rozwiązanie takie jest niezrozumiałe i – w ocenie Rzecznika - wymaga zmiany. Ważną inicjatywą była ocena jakości leczenia bólu ostrego/pooperacyjnego w polskich szpitalach, podjęta przez Ministerstwo Zdrowia wspólnie z Centrum Monitorowania Jakości w Ochronie Zdrowia oraz Polskim Towarzystwem Badania Bólu. Wyniki badania wskazują na szereg niedociągnięć w procesie leczenia bólu. Przede wszystkim, w co szóstym szpitalu nie prowadzi się powszechnie monitoringu natężenia bólu ostrego/pooperacyjnego. Taki sam procent szpitali nie dokumentuje monitorowania bólu. W prawie 40 % ankietowanych placówek nie prowadzi się systematycznych szkoleń z zakresu monitorowania i leczenia bólu. W ponad połowie szpitali nie funkcjonują też zespoły zajmujące się oceną i leczeniem bólu. Z przeprowadzonego badania wynika, że brakuje spójności i kompleksowego podejścia do leczenia bólu. Rzecznik postulował opracowanie regulacji prawnych dotyczących postępowania w łagodzeniu i leczeniu bólu, które mogłyby stać się punktem odniesienia dla oceny skuteczności terapii przeciwbólowych. Opracowane przez Polskie Towarzystwo

---

<sup>559</sup> Pismo z 24 lutego 2016 r.

<sup>560</sup> Ustawa z 6 listopada 2008 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 186).

Badania Bólu oraz Polskie Towarzystwo Anestezjologii i Intensywnej Terapii zalecenia w zakresie leczenia bólu ostrego/pooperacyjnego nie mają charakteru aktów prawa powszechnie obowiązującego. Rzecznik przypomniał również o nadal nierozwiązanym problemie dostępu pacjentów do marihuany medycznej. Działania podjęte przez Ministra Zdrowia, związane z objęciem refundacją leków zawierających kannabinoidy, przywożonych do Polski w drodze importu docelowego, zasługują na pełną aprobatę. Nie rozwiązują jednak sygnalizowanej przez Trybunał Konstytucyjny kwestii niespójności regulacji prawa farmaceutycznego z przepisami mającymi na celu przeciwdziałanie narkomanii. Trybunał wskazał na potrzebę unormowania kwestii medycznego wykorzystywania marihuany. Podstawowym problemem dostrzeżonym przez Trybunał był utrudniony dostęp polskich pacjentów do korzystania z marihuany medycznej. Pacjenci mogą zaopatrywać się w nią legalnie tylko pod tym warunkiem, że zostanie ona przywieziona z zagranicy, co może być niespójne z przepisami, które przewidują kary za przywóz środków odurzających. Na problem leczenia bólu zwrócił uwagę Europejski Trybunał Praw Człowieka, m.in. w sprawie Kupczak przeciwko Polsce<sup>561</sup>. Trybunał wskazał w tym wyroku, że tolerowanie przez organy państwa sytuacji, w której skarżący narażony był na odczuwanie chronicznego bólu oraz stosowanie wobec niego nieadekwatnych środków przeciwbólowych, doprowadziło do tego, że został on poddany nieludzkiemu i poniżającemu traktowaniu z naruszeniem art. 3 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (zakaz poniżającego i nieludzkiego traktowania). Rzecznik zwrócił się<sup>562</sup> do Ministra Zdrowia z prośbą o wskazanie działań mających na celu poprawę istniejącego stanu rzeczy.

Minister poinformował<sup>563</sup>, że zgodnie z rozporządzeniem Ministra Zdrowia w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu leczenia szpitalnego, świadczeniodawca udzielający świadczeń gwarantowanych z zakresu leczenia szpitalnego jest obowiązany do opracowania i wdrożenia procedury leczenia i oceny skuteczności leczenia bólu. Odnosząc się zaś do kwestii kształcenia w zakresie łagodzenia i leczenia bólu pacjentów, wskazał, że jest ono prowadzone zarówno w czasie studiów na kierunku lekarskim, jak również w ramach lekarskiego stażu podyplomowego, realizowanego bezpośrednio po studiach, obowiązującego wszystkich lekarzy, którzy ubiegają się o uzyskanie prawa

---

<sup>561</sup> Wyrok ETPC z 25 stycznia 2011 r., skarga nr 2627/09.

<sup>562</sup> V.7013.66.2015 z 20 kwietnia 2016 r.

<sup>563</sup> Pismo z 19 maja 2016 r.



wykonywania zawodu, a także w ramach odbywanego przez lekarzy szkolenia specjalizacyjnego.

### 3. Prawo do przerywania ciąży w przypadkach o których mowa w ustawie o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży

Osobom objętym ubezpieczeniem społecznym i osobom uprawnionym na podstawie odrębnych przepisów do bezpłatnej opieki leczniczej przysługuje prawo do bezpłatnego przerwania ciąży w publicznym zakładzie opieki zdrowotnej w przypadkach określonych w ustawie o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży<sup>564</sup>. Podkreślenia wymaga, że dopuszczenie możliwości przerywania ciąży w przypadkach opisanych w ustawie implikuje konieczność stworzenia systemu gwarantującego realny i niedyskryminujący dostęp do tej procedury. W przeciwnym razie zagwarantowana ustawowo możliwość poddania się legalnemu zabiegowi aborcji nabiera charakteru iluzorycznego. Ponadto, państwo ma obowiązek organizacji udzielania świadczeń zdrowotnych w taki sposób, aby instytucja klauzuli sumienia, służąca poszanowaniu wolności sumienia lekarzy nie uniemożliwiała pacjentkom skorzystania ze świadczeń, do których są uprawnione, zwłaszcza w przypadkach, w których kontynuowanie ciąży stanowi zagrożenie życia i zdrowia kobiety. Rzecznik zwrócił się<sup>565</sup> do Rzecznika Praw Pacjenta o przekazanie informacji na temat działań podejmowanych w celu zagwarantowania dostępu do zabiegu legalnego przerywania ciąży.

Rzecznik Praw Pacjenta poinformował<sup>566</sup>, że prowadzi postępowanie służące weryfikacji doniesień medialnych dotyczących dostępności do legalnego zabiegu przerywania ciąży na Podkarpaciu (tj. korespondencja z wojewódzkim oddziałem NFZ, pisma kierowane do organizacji społecznych i wojewódzkiego konsultanta w dziedzinie położnictwa i ginekologii). Ponadto zwrócił uwagę na dwa istotne problemy, z jakimi spotykają się pacjentki chcące skorzystać z ustawowej możliwości przerwania ciąży. Mowa tu o faktycznym utrudnianiu uzyskania ww. świadczenia poprzez m.in. odmowę wystawienia skierowania do specjalisty czy odmowę przeprowadzenia badań prenatalnych, a także o problemie w zachowaniu ciągłości świadczeń w przypadku, gdy na „klauzulę sumienia” powołują się wszyscy lekarze w danym podmiocie.

<sup>564</sup> Ustawa z 7 stycznia 1993 r. (Dz.U. Nr 17, poz. 78, z późn. zm.).

<sup>565</sup> VII.7010.1.2016 z 11 lipca 2016 r.

<sup>566</sup> Pismo z 11 sierpnia 2016 r.

#### 4. Poprawa jakości żywienia w szpitalach

Do Rzecznika wpływały skargi pacjentów na niską jakość wyżywienia w podmiotach leczniczych zapewniających stacjonarne i całodobowe świadczenia zdrowotne. Główne zastrzeżenia dotyczyły m.in. wielkości porcji, braku urozmaicenia posiłków oraz ich małej częstotliwości, a także wychłodzenia dań. Ponadto niektóre placówki zapewniają pacjentom wyłącznie sztuczne plastikowe, które utrudniają spożycie posiłku chorym i niepełnosprawnym. Powyższe zaniedbania są szczególnie odczuwane przez pacjentów, którzy w zakresie poprawy wyżywienia nie mogą liczyć na wsparcie bliskich. Żywienie pacjentów jest integralną częścią procesu leczniczego. Odpowiednia dieta stanowi element prawidłowo prowadzonego leczenia i rekonwalescencji oraz ma bezpośredni wpływ na prawdopodobieństwo wystąpienia powikłań oraz okres pobytu w szpitalu w razie wystąpienia zatruc pokarmowych, niedożywienia czy zakażeń wewnątrzszpitalnych. Organizacja żywienia pacjentów powinna być zatem nadzorowana przez kierowników szpitali oraz lekarzy odpowiedzialnych za proces leczenia pacjenta. Niestety żywienie pacjentów stanowi potencjalne źródło oszczędności w poszukiwaniu zwiększenia kwoty na bezpośrednie działania medyczne. Z przyczyn ekonomicznych szpitale ograniczają wysokość stawek żywieniowych dla pacjentów oraz zatrudnienie dietetyków. Racjonalizacja kosztów wyżywienia pacjentów nie może jednak oznaczać poszukiwania oszczędności bez zapewnienia bezpiecznych dla zdrowia pacjentów parametrów jakościowych tych usług. Nieprawidłowości dotyczące żywienia pacjentów w szpitalach wynikają również z braku w obecnie obowiązującej ustawie o działalności leczniczej<sup>567</sup> normy prawnej, z której wynikałby obowiązek szpitali do zapewnienia pacjentom posiłków odpowiedniej jakości i dostosowanych do stanu zdrowia. Wspomniana luka prawna dotyczy jedynie szpitali, gdyż stosowne regulacje poczyniono odnośnie zakładów opiekuńczo-leczniczych i pielęgnacyjno-opiekuńczych. Rzecznik zwrócił się<sup>568</sup> do Ministra Zdrowia o zajęcie stanowiska w niniejszej sprawie i przekazanie informacji na temat podjętych działań.

Minister poinformował<sup>569</sup>, że zgodnie z przepisami ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanej z środków publicznych podmioty lecznicze są zobowiązane w ramach umowy z NFZ zapewnić pacjentom wyżywienie adekwatne do stanu zdrowia. Przepisy prawa nie określają średnich stawek żywieniowych na jednego pacjenta, które mają obowiązywać we wszystkich podmiotach leczniczych.

<sup>567</sup> Ustawa z 15 kwietnia 2011 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 618, z późn. zm.).

<sup>568</sup> V.7010.68.2016 z 24 sierpnia 2016 r.

<sup>569</sup> Pismo z 20 września 2016 r.

Dziennie racje ustala kierownik szpitala. Z kolei o wprowadzeniu odpowiedniej diety i ilości zalecanego pożywienia w oparciu o wskazania medyczne decyduje lekarz. Jeśli brak jest takich wytycznych, pacjentowi przysługuje wyżywienie, które zgodnie z zasadami prawidłowego żywienia gwarantuje posiłki zapewniające energię i składniki odżywcze odpowiednio do wieku, płci i prowadzonego stylu życia. Do umów o udzielaniu świadczeń medycznych stosuje się przepisy ustawy Kodeksu cywilnego, które określają sposób wykonania i jakość świadczenia. W związku z powyższym mimo braku aktów prawnych regulujących zasady żywienia w szpitalach, nie daje to placówkom medycznym podstaw do swobodnego ustanawiania standardów tego świadczenia.

## 5. Konieczność uregulowania czasu pracy lekarzy w celu zapewnienia bezpieczeństwa pacjentom

W środkach masowego przekazu pojawiły się informacje dotyczące lekarzy anestezjologów, którzy zmarli podczas pełnienia dyżurów z powodu przemęczenia fizycznego. Rzecznik zwrócił uwagę na potrzebę unormowania czasu pracy osób zatrudnionych w służbie zdrowia, gdyż jest to warunek konieczny dla zapewnienia bezpieczeństwa nie tylko pracownikom medycznym, lecz przede wszystkim pacjentom. Zgodnie z ustawą o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta<sup>570</sup> jednym z podstawowych uprawnień pacjenta jest prawo do świadczeń zdrowotnych udzielanych z należytą starannością i na odpowiednim poziomie. Przepisy zobowiązują więc personel szpitali do wykazania się właściwym przygotowaniem medycznym oraz stanem zdrowia umożliwiającym wykonywanie zawodu. Ponadto, z reguł zawartych w Kodeksie etyki lekarskiej wynika, że lekarz powinien przeprowadzać postępowanie diagnostyczne, lecznicze i zapobiegawcze z należytą starannością, poświęcając im niezbędny czas. Jeśli przedstawiciele zawodów medycznych będą przeciążeni pracą i przemęczeni, nie spełnią powyższego warunku. Tymczasem stały niedobór personelu medycznego sprzyja podejmowaniu przez lekarzy, pielęgniarki i położne pracy na kilku etatach lub na etacie łączonym z działalnością gospodarczą. Braki kadrowe sprawiają też, że dochodzi do przeciążenia zatrudnionego personelu medycznego dodatkowymi obowiązkami, co może wpłynąć na jakość wykonywanych świadczeń i bezpieczeństwo pacjentów. Ponadto, jeżeli lekarz jest pracownikiem w rozumieniu Kodeksu pracy, to obowiązują go dobowe normy pracy i odpoczynku, jeśli zaś wykonuje zawód w ramach działalności gospodarczej lub umowy cywilnej, normy dotyczące czasu

---

<sup>570</sup> Ustawa z 6 listopada 2008 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 186, z późn. zm.).

pracy i odpoczynku nie mają zastosowania. Zatrudnienie poza etatem pozostawia więc lekarzowi większe możliwości zarobkowe, ale też stwarza niebezpieczeństwo, że przeceni on swoje możliwości zdrowotne oraz fizyczne i nie zapewni sobie wystarczającego czasu na odpoczynek, przez co narazi on siebie i pacjenta na utratę zdrowia i życia. Zdaniem Rzecznika, wykonywanie zawodu lekarza bez względu na formę prawną powinno być obwarowane przepisami w zakresie np. maksymalnego dobowego czasu pracy i odpoczynku. W przypadku istnienia takich przepisów lekarze zatrudnieni na tzw. kontraktach nie mogliby wykonywać pracy ponad fizyczną wytrzymałość. Zgodnie z Konstytucją pracownik ma prawo do dni wolnych od pracy i corocznych płatnych urlopów. Ustalone są także maksymalne normy pracy. Rzecznik podkreślił, że konstytucyjne prawo do wypoczynku powinno obejmować wszystkich bez względu na podstawę zatrudnienia, także zleceniobiorców i samozatrudnionych. Z regulacji musi wynikać, jaki czas jest przeznaczony na pracę, a jaki stanowi czas prywatny zatrudnionego. Rzecznik zwrócił się<sup>571</sup> do Ministra Zdrowia z prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie i podjęcie stosownych działań legislacyjnych.

Minister poinformował<sup>572</sup>, 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.

## 6. Dostęp pacjentek rodzących do znieczulenia farmakologicznego

Do Rzecznika wpływały skargi dotyczące ograniczonego dostępu kobiet rodzących do znieczulenia okołooponowego. Z danych statystycznych udostępnionych Rzecznikowi przez oddziały wojewódzkie NFZ wynika, że pomiędzy szpitalami występują znaczne dysproporcje w zapewnianiu tego świadczenia pacjentkom. Zdaniem Rzecznika jest to spowodowane niedostateczną liczbą lekarzy anestezjologów zatrudnionych w szpitalach. Mimo złagodzenia przez Fundusz zasad udzielania znieczulenia do porodu pacjentki nie mają do tego

---

<sup>571</sup> V.7014.29.2016 z 1 września 2016 r.

<sup>572</sup> Pismo z 4 października 2016 r.

świadczenia równego dostępu i są pozbawione możliwości łagodzenia bólu. Powyższe ustalenia potwierdziły wyniki kontroli NIK, której przedmiotem była opieka okołoporodowa na oddziałach położniczych. W większości placówek nie zwiększono liczby personelu medycznego do poziomu wymaganego przez NFZ i adekwatnej w stosunku do potrzeb. Stwarzało to realne zagrożenie dla pacjentek, w przypadku gdy należało wykonać zabieg wymagający szybkiej interwencji np. cesarskie cięcie. W takiej sytuacji realizowanie prawa pacjentek do znieczulenia okołoporodowego również jest bardzo ograniczone. Niepodanie kobiecie rodzącej leków łagodzących ból, mimo że jest to prawnie gwarantowane, świadczy o naruszeniu praw pacjenta do poszanowania jego godności i intymności oraz prawa do świadczeń zdrowotnych odpowiadających wymaganiom aktualnej wiedzy medycznej. Prawo pacjenta do łagodzenia bólu jest nierozdzielnie związane z jego poczuciem godności. Zmuszanie zaś ciężarnej do urodzenia dziecka bez znieczulenia, gdy nie ma ku temu przeciwwskazań zdrowotnych, może zostać uznane za przejaw niehumanitarnego i poniżającego traktowania, w szczególności w świetle art. 3 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wartości. Rzecznik zwracał uwagę, że kobiety ciężarne i rodzące są grupą szczególnie narażoną na opresyjne traktowanie i łamanie praw człowieka. W ramach społecznego audytu oddziałów porodowych w województwie małopolskim przygotowanym przez Stowarzyszenie „Obywatel Mama” przeprowadzono wśród pacjentek 4 tys. ankiet. Wyniki okazały się niepokojące. Kobiety były zaskoczone posiadaniem jakichkolwiek praw na oddziałach porodowych. Brak świadomości ciężarnych i rodzących pacjentek o posiadaniu określonych uprawnień i możliwości ich egzekwowania może przekładać się na częstotliwość i ryzyko ich naruszenia. Kobieta nieświadoma swoich praw nie będzie żądała ich przestrzegania. Odpowiedzialność za realizację praw pacjentek powinna więc spoczywać na podmiotach wykonujących określone usługi. Rzecznik zwrócił się<sup>573</sup> do Ministra Zdrowia z prośbą o informacje, jakie działania zamierza podjąć jego resort w tej sprawie.

Minister zaprezentował<sup>574</sup> 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

<sup>573</sup> V.7010.70.2016 z 26 września 2016 r.

<sup>574</sup> Pismo z 13 października 2016 r.

deficytu kadry medycznej ustalił anestezjologię i intensywną terapię jako priorytetową dziedzinę wiedzy. W rozporządzeniu 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.

## 7. Uzyskiwanie zgód od kobiet ciężarnych i rodzących na przeprowadzenie zabiegów w trakcie porodu

Na tle spraw badanych przez Rzecznika ujawnił się problem przestrzegania praw kobiet ciężarnych i rodzących, dotyczący form i okoliczności udzielania przez pacjentki zgód na zabiegi mające miejsce w trakcie porodu. Z otrzymanych listów wynikało, że kobiety rodzące były nakłaniane do wyrażania zgody na przeprowadzenie zabiegu już w trakcie porodu, gdy zmagając się z bólem i zmęczeniem, nie mogły w pełni świadomie podjąć takiej decyzji.

Z ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty<sup>575</sup> oraz ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta<sup>576</sup> wynika, że lekarz może wykonać badanie lub udzielić świadczenia zdrowotnego po wyrażeniu zgody przez pacjenta. Z kolei chory po uzyskaniu od lekarza informacji o proponowanym świadczeniu może je zaakceptować lub odrzucić. Zgoda, co ważne, musi być wyrażona świadomie tj. pacjent musi zrozumieć, na jakich zasadach zabieg zostanie przeprowadzony oraz jakie będą jego następstwa. Powyższej zasady nie spełnia tzw. zgoda blankietowa – łącznie na kilka zabiegów, pobierana m.in. od pacjentki ciężarnej podczas rejestracji w szpitalu, przed przyjęciem na oddział. Uzyskana w ten sposób akceptacja na przeprowadzenie zabiegu może stanowić naruszenie praw pacjentki,

<sup>575</sup> Ustawa z 5 grudnia 1996 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 464, z późn. zm.).

<sup>576</sup> Ustawa z 6 listopada 2008 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 186, z późn. zm.).



gdyż lekarz lub położna nie poinformowali wcześniej ciężarnej o możliwych skutkach przeprowadzonego zabiegu. Podobnie, w przypadku uzyskiwania od pacjentki zgody na wykonanie określonego zabiegu w trakcie samego porodu, gdy rodząca walczy z bólem, zmęczeniem i stresem. Skupiona na czynnościach porodowych i wykonywaniu poleceń personelu medycznego kobieta ma wówczas utrudnione możliwości swobodnego i świadomego podjęcia decyzji o potrzebie wykonania danego zabiegu. Ponadto należy zakładać, że ciężarna nakłaniana do wyrażenia zgody na kolejne świadczenie w trakcie już udzielanych nie została o nim wcześniej wystarczająco dobrze poinformowana. Podobne praktyki stanowią naruszenie praw kobiet rodzących i ciężarnych. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>577</sup> do Ministra Zdrowia i Prezesa Naczelnej Rady Lekarskiej o zajęcie stanowiska w sprawie oraz wskazanie, jakie działania podejmie samorząd zawodowy lekarzy oraz resort zdrowia, aby zapewnić przestrzeganie praw kobiet ciężarnych i rodzących.

Minister Zdrowia poinformował<sup>578</sup>, 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.

---

<sup>577</sup> V.7013.60.2016 z 28 września 2016 r.

<sup>578</sup> Pismo z 26 października 2016 r.



## 8. Funkcjonowanie tzw. pakietu onkologicznego

W dniu 1 stycznia 2017 r. upłynęły dwa lata od wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw<sup>579</sup> wprowadzającej tzw. pakiet onkologiczny. Rzecznik przypomniał, że ustanowienie szybkiej terapii onkologicznej 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 docierały również sygnały ze strony środowiska lekarskiego, iż następstwem wprowadzenia pakietu jest nieuzasadnione różnicowanie 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 różnicowanie 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<sup>580</sup> do Ministra Zdrowia z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie.

## 9. Konieczność uregulowania kwestii dostępu pacjentów do marihuany medycznej

W nawiązaniu do poprzednich wystąpień<sup>581</sup> kierowanych do Ministra Zdrowia, a także uwzględniając postanowienie sygnalizacyjne<sup>582</sup> Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznik zwrócił uwagę Przewodniczącemu Podkomisji

<sup>579</sup> Ustawa z 22 lipca 2014 r. (Dz.U. poz. 1138, z późn. zm.).

<sup>580</sup> V.7011.31.2015 z 5 grudnia 2016 r.

<sup>581</sup> Informacja RPO za 2015 r., str. 129.

<sup>582</sup> Sygn. S 3/15.

nadzwyczajnej Komisji Zdrowia Sejmu na potrzebę uregulowania kwestii dostępu polskich pacjentów do marihuany medycznej. W trakcie posiedzenia Podkomisji 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 Prawie farmaceutycznym<sup>583</sup> i realizowana na podstawie rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie sprowadzania z zagranicy produktów leczniczych niezbędnych dla ratowania życia lub zdrowia pacjenta dopuszczonych do obrotu bez konieczności uzyskania pozwolenia<sup>584</sup> 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.

Dotychczas problem dostępu do marihuany medycznej nie został rozwiązany.

## **C. Ochrona zdrowia psychicznego**

### **1. Stosowanie monitoringu wizyjnego w szpitalach psychiatrycznych**

Z analizy dokonanej przez Krajowy Mechanizm Prewencji wynika, że obowiązujące regulacje dotyczące stosowania monitoringu wizyjnego w szpitalach psychiatrycznych budzą zastrzeżenia co do zgodności z Konstytucją, Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, a także Międzynarodowym Paktem Praw Obywatelskich i Politycznych. W ocenie Rzecznika ograniczają one konstytucyjne prawo do prywatności i powinny znajdować się w ustawie, a nie w rozporządzeniach. Dodatkowo, rozporządzenia Ministra Zdrowia regulujące kwestie monitoringu wizyjnego w szpitalach psychiatrycznych wykraczają poza zakres upoważnień zawartych w ustawie o ochronie zdrowia psychicznego, ustawie o działalności leczniczej, a także Kodeksie karnym wykonawczym. Szczegółowego uregulowania wymagają również kwestie przekazywania, odtwarzania i utrwalania obrazu lub dźwięku z monitoringu, praw osób monitorowanych oraz zasad

---

<sup>583</sup> Ustawa z 6 września 2001 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271, z późn. zm.).

<sup>584</sup> Rozporządzenie z 21 marca 2012 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 349).

wykorzystania tych danych. Szczególna troska o sytuację pacjentów szpitali psychiatrycznych wynika przede wszystkim z większego ryzyka wykluczenia społecznego tych osób. Brak właściwej ochrony praw pacjentów szpitali psychiatrycznych, ich danych osobowych oraz wizerunku powoduje zagrożenie niewłaściwego wykorzystania tych informacji.

Dlatego Rzecznik zwrócił się<sup>585</sup> do Ministra Zdrowia z postulatem rozpoczęcia stosownych prac legislacyjnych.

Minister podzielił<sup>586</sup> argumenty przedstawione przez Rzecznika. W resorcie zdrowia trwają prace nad nowelizacją ustawy o ochronie zdrowia psychicznego. Bezpośrednio w ustawie zostaną uregulowane podstawowe kwestie dotyczące monitorowania pomieszczeń, w których realizowany jest przymus bezpośredni w postaci izolacji. Zapis utrwalonego obrazu i dźwięku będzie podlegał ochronie określonej w przepisach ustawy o ochronie danych osobowych. Jednocześnie pozostawione zostaną w niezbędnym zakresie te przepisy rozporządzenia Ministra Zdrowia, które nie budzą wątpliwości w związku z ochroną praw podstawowych i przestrzeganiem zasad techniki legislacyjnej.

## 2. Zasady umieszczania osób chorujących psychicznie w domach pomocy społecznej

Rzecznik szczególną wagę przywiązuje do wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) w sprawach, w których Trybunał stwierdził naruszenie przez Polskę przepisów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Jednym z realizowanych przez Rzecznika zadań jest monitorowanie działań podejmowanych przez instytucje publiczne w zakresie niezbędnych zmian legislacyjnych mających na celu implementowanie do polskiego porządku prawnego standardów ustanowionych w drodze Konwencji oraz przeciwdziałanie naruszeniom tych standardów w przyszłości. Jednym z niewykonanych orzeczeń jest wyrok ETPC w sprawie Kędzior przeciwko Polsce<sup>587</sup> dotyczący zasad umieszczania osób chorujących psychicznie w domach pomocy społecznej. W przywołanym orzeczeniu Trybunał uznał, że Polska naruszyła przepis art. 5 ust. 1 Konwencji, wobec osoby chorującej psychicznie, która – decyzją jej opiekuna prawnego – została umieszczona w domu pomocy społecznej wbrew własnej woli.

Zgodnie z ustawą o ochronie zdrowia psychicznego osoba chorująca psychicznie lub osoba z niepełnosprawnością intelektualną, która nie wymaga

---

<sup>585</sup> KMP.574.8.2015 z 5 stycznia 2016 r.

<sup>586</sup> Pismo z 5 lutego 2016 r.

<sup>587</sup> Wyrok z 16 października 2012 r., skarga nr 45026/07.

leczenia szpitalnego, jednak potrzebuje stałej opieki i pielęgnacji, a nie może korzystać z opieki innych osób, może być za jej zgodą lub za zgodą przedstawiciela ustawowego przyjęta do domu pomocy społecznej. Wnioski kierowane do Rzecznika wskazywały jednak, że ta forma opieki nie pozwala na uwzględnienie indywidualnych potrzeb osób z niepełnosprawnościami ani na zapewnienie im odpowiedniego wsparcia, niezbędnego do pełnego włączenia się w społeczeństwo. Zdaniem Rzecznika ustawa o ochronie zdrowia psychicznego<sup>588</sup> powinna przewidywać gwarancje sądowej kontroli zasadności umieszczania w domach pomocy społecznej osób chorujących psychicznie, przenoszenia tych osób z jednego domu pomocy do drugiego, cyklicznej kontroli zasadności przedłużania pobytu tych osób w domu pomocy społecznej. Przepisy powinny także zapewniać dostęp osób całkowicie ubezwłasnowolnionych do środków prawnych o charakterze sądowym, które pozwolą na zakwestionowanie celowości przymusowego pobytu w domu pomocy społecznej. Rzecznik zaskarżył<sup>589</sup> do Trybunału Konstytucyjnego niektóre przepisy ustawy o ochronie zdrowia psychicznego. Niekonstytucyjne – zdaniem Rzecznika – są te przepisy, które po pierwsze nie przewidują udziału osoby całkowicie ubezwłasnowolnionej w sprawach o uzyskanie przez jej opiekuna zezwolenia sądu na złożenie wniosku o umieszczenie tej osoby w domu pomocy społecznej, a po drugie wyłączają tę osobę z kręgu podmiotów uprawnionych do wystąpienia do sądu o zmianę orzeczenia o przyjęciu do domu pomocy społecznej. Niezależnie od tego Rzecznik zwrócił się<sup>590</sup> do Ministra Zdrowia o przekazanie informacji na jakim etapie znajduje się przygotowywany projekt nowelizacji ustawy o ochronie zdrowia psychicznego i czy przewiduje on zwiększenie ochrony prawnej osób chorujących.

Po rozpoznaniu wniosku Rzecznika Trybunał Konstytucyjny stwierdził<sup>591</sup> niezgodność z Konstytucją zakwestionowanych przepisów.

### 3. Ustanowienie profesjonalnego pełnomocnika z urzędu dla osoby będącej stroną w postępowaniu o umieszczenie w szpitalu psychiatrycznym bez zgody

W stałym zainteresowaniu Rzecznika pozostaje sprawa dotycząca ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika z urzędu dla osoby będącej stroną w postępowaniu o umieszczenie w szpitalu psychiatrycznym bez zgody. Poprzedni Ministrowie Zdrowia podzielili stanowisko Rzecznika i zapewniali o podjęciu

<sup>588</sup> Ustawa z 19 sierpnia 1994 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1375, z późn. zm.).

<sup>589</sup> Informacja RPO za 2015 r., str. 145.

<sup>590</sup> XI.517.1.2015 z 24 maja 2016 r.

<sup>591</sup> Wyrok z dnia 28 czerwca 2016 r., sygn. K 31/15, Dz.U. 2016 poz. 1245.

działań zmierzających do doprecyzowania przepisów ustawy o ochronie zdrowia psychicznego<sup>592</sup>. Niestety problem ten nie został rozwiązany. Obowiązujące przepisy dają sądowi możliwość ustanowienia adwokata z urzędu (art. 48 u.o.z.p.), jednak zdaniem Rzecznika przyznanie pełnomocnika powinno być obligatoryjne i to bez względu na subiektywną ocenę sądu. Zagwarantowane w Konstytucji oraz Konwencji o Ochronie Praw człowieka i Podstawowych Wolności prawo do rzetelnego procesu nakazuje prowadzenie postępowania w sposób umożliwiający każdemu uczestnikowi skuteczne korzystanie z przysługujących mu praw. Elementem prawa do rzetelnego procesu jest także możliwość zapewnienia każdej osobie, niebędącej w stanie korzystać z przedmiotowych uprawnień, profesjonalnej pomocy prawnej. Rzecznik zwrócił się<sup>593</sup> do Ministra Zdrowia o rozważenie propozycji nowelizacji art. 48 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego i przedstawienie stanowiska w sprawie.

Minister poinformował<sup>594</sup>, że w resorcie zdrowia trwają prace nad projektem ustawy o zmianie ustawy o ochronie zdrowia psychicznego, ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, ustawy o ochronie danych osobowych oraz ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, w którym wzięto pod uwagę sugestie zawarte w wystąpieniu Rzecznika. Projekt zawiera rozwiązania zabezpieczające ustanowienie dla osoby, której postępowanie dotyczy bezpośrednio, adwokata lub radcy prawnego z urzędu, nawet bez złożenia wniosku, jeżeli osoba ta ze względu na stan zdrowia psychicznego nie jest zdolna do jego złożenia, a sąd uzna, że udział adwokata jest potrzebny. Ministerstwo Zdrowia będzie dokładało wszelkich starań, aby projekt zawierał wszelkie niezbędne przepisy zwiększające ochronę praw osób z zaburzeniami psychicznymi i był przygotowany w sposób przejrzysty i niebudzący wątpliwości.

## **D. Leczenie uzdrowiskowe**

### **1. Kierowanie na leczenie uzdrowiskowe**

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek<sup>595</sup> Rzecznika w sprawie kierowania na leczenie uzdrowiskowe.

Trybunał nie podzielił<sup>596</sup> stanowiska Rzecznika uznając, że tryb potwierdzania skierowania na leczenie uzdrowiskowe albo rehabilitację uzdrowiskową może

<sup>592</sup> Ustawa z 19 sierpnia 1994 r. (Dz.U. z 2011 r., poz. 1375, z późn. zm.).

<sup>593</sup> V.5150.1.2014 z 22 czerwca 2016 r.

<sup>594</sup> Pismo z 9 sierpnia 2016 r.

<sup>595</sup> Informacja RPO za 2015 r., str. 130.

<sup>596</sup> Wyrok z dnia 26 kwietnia 2016 r. sygn. akt U 1/15, Dz.U. 2016 poz. 1236.

obejmować wskazanie przez wojewódzki oddział NFZ rodzaju leczenia uzdrowiskowego, daty jego rozpoczęcia czy właściwego zakładu leczenia uzdrowiskowego. W ocenie Trybunału, materia ta mogła zostać uregulowana w rozporządzeniu. Odmienne zapatrywanie mogłoby doprowadzić do niepożądanych konsekwencji w postaci nadmiernego rozbudowania treści ustaw, wypaczającego istotę zasady wyłączności ustawy i jej prymatu w systemie źródeł prawa.

## 12. Ochrona praw rodziny

### A. Świadczenia rodzinne

#### 1. Ograniczenia w uzyskaniu świadczeń przez opiekunów osób niepełnosprawnych

Sytuacja osób niepełnosprawnych oraz ich opiekunów jest wciąż obecna w działalności Rzecznika. Rzecznik ponownie poruszył problem ograniczeń w uzyskaniu świadczeń opiekuńczych (świadczenia pielęgnacyjnego oraz specjalnego zasiłku opiekuńczego) przez osoby faktycznie sprawujące opiekę nad niepełnosprawnym członkiem bliskiej rodziny. Sytuacja tych osób wymaga interwencji ustawodawcy. Opiekunowie osób niepełnosprawnych nie mogą pozostać wykluczeni z systemu wsparcia. Ustawa o świadczeniach rodzinnych<sup>597</sup> uzależnia uzyskanie świadczeń opiekuńczych od istnienia obowiązku alimentacyjnego opiekuna wobec osoby niepełnosprawnej. Krewny, który opiekuje się osobą niepełnosprawną, nie otrzyma świadczenia opiekuńczego, jeżeli nie ma wobec tej osoby obowiązku alimentacyjnego. Sądy administracyjne jednolicie przyjmują, że brak obowiązku alimentacyjnego wyklucza uprawnienie do uzyskania świadczeń opiekuńczych. Bez znaczenia jest fakt sprawowania opieki oraz brak innych osób zdolnych do zaopiekowania się niepełnosprawnym członkiem rodziny. Tymczasem sytuacja, w której jedyny krewny opiekuje się członkiem najbliższej rodziny i z własnej woli wywiązuje się ze swych obowiązków moralnych względem niepełnosprawnego krewnego, zasługuje na wsparcie ze strony państwa. Nie do zaakceptowania jest także wykluczenie z systemu wsparcia niepełnosprawnego rodzica sprawującego opiekę nad niepełnosprawnym dzieckiem. Problem dotyczy prawa do świadczenia pielęgnacyjnego rodzica opiekującego się niepełnosprawnym dzieckiem, w sytuacji gdy opiekun jest osobą z orzeczoną znaczną stopniem niepełnosprawności łącznie z niezdolnością do podjęcia pracy. Przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych regulujące taką sytuację zostały zinterpretowane korzystnie dla opiekunów przez resort polityki społecznej według którego rodzic ma wówczas prawo do świadczenia pielęgnacyjnego. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził<sup>598</sup> stwierdził jednak, że wynikająca z orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności niezdolność do podjęcia pracy wraz z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności uniemożliwiają uzyskanie przez opiekuna osoby niepełnosprawnej prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Warunkiem otrzymania świadczenia pielęgnacyjnego jest bowiem rezygnacja z

<sup>597</sup> Ustawa z 28 listopada 2003 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 1518 ze zm.).

<sup>598</sup> Wyrok z 29 października 2015 r., sygn. akt I OSK 1363/15.



możliwości zatrudnienia. Rodzic, który jest osobą niezdolną do podjęcia pracy tego warunku, w ocenie sądu, nie spełnia. Rzecznik zwrócił się<sup>599</sup> do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o przedstawienie stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi poinformowano<sup>600</sup> Rzecznika, że w Ministerstwie prowadzone są analizy możliwych do wprowadzenia zmian w systemie wsparcia osób niepełnosprawnych, ich rodzin oraz opiekunów. W toku prac analizowane są wszystkie postulaty i propozycje rozwiązań, w tym zgłaszane przez środowiska skupiające osoby niepełnosprawne i ich opiekunów. Wśród zgłoszonych postulatów znajdują się propozycje zmiany przepisów dotyczących orzekania o niepełnosprawności oraz umożliwienia przyznawania świadczeń opiekuńczych innym osobom, nienależącym do kręgu osób zobowiązanych do alimentacji. Przedstawiciele Ministerstwa będą również brali udział w pracach, powołanego przez Prezesa Rady Ministrów, międzyresortowego zespołu ds. osób niepełnosprawnych, w skład którego weszli również przedstawiciele resortów zdrowia i edukacji. Celem zespołu będzie wypracowanie kompleksowych rozwiązań wsparcia osób niepełnosprawnych. Ponadto w resorcie trwają prace nad zmianami ustawowymi wprowadzającymi możliwość nabycia prawa do zasiłku dla bezrobotnych przez byłych opiekunów osób niepełnosprawnych, którzy utracili prawo do świadczenia pielęgnacyjnego, specjalnego zasiłku opiekuńczego lub zasiłku dla opiekuna w związku ze śmiercią podopiecznego albo utratą ważności orzeczenia o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności przez osobę nad którą opieka była sprawowana.

Sprawa kompleksowego uregulowania systemu wsparcia opiekunów osób niepełnosprawnych wymaga podjęcia stosownych działań ustawodawczych. Rzecznik będzie monitorował podejmowane w tym zakresie inicjatywy ustawodawcze.

## **B. Formy opieki nad dzieckiem (rodzinne i instytucjonalne)**

### **1. Nieobjęcie dzieci z placówek opiekuńczo-wychowawczych wsparciem państwa w postaci świadczenia wychowawczego**

Podczas spotkań regionalnych zgłoszono Rzecznikowi problem nieobjęcia dzieci z placówek opiekuńczo-wychowawczych wsparciem państwa w postaci świadczenia wychowawczego.

---

<sup>599</sup> III.7064.40.2016 z 29 marca 2016 r.

<sup>600</sup> Pismo z 10 maja 2016 r.

Dodatek wychowawczy przyznawany jest na podstawie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci<sup>601</sup> na częściowe pokrycie wydatków związanych z zaspokojeniem potrzeb życiowych i wychowaniem dzieci. Dodatek ten przysługuje na każde dziecko (do ukończenia 18. roku życia) umieszczone w rodzinie zastępczej lub w rodzinnym domu dziecka, bez względu na kryterium dochodowe. W opinii Rzecznika wparcie, jakiego państwo udziela rodzinom, a w szczególności dzieciom jest krokiem w dobrym kierunku. Niepokój budzi jednak wyłączenie z grona adresatów tych świadczeń dzieci wychowywanych w instytucjonalnej pieczy zastępczej. Wykluczenie z tej szczególnej i istotnej formy wsparcia dzieci pozbawionych rodziców przebywających, z przyczyn od nich niezależnych, w instytucjonalnej pieczy zastępczej nie znajduje uzasadnienia. Skoro ustawodawca uznał za celowe udzielanie wsparcia opiekunom realizującym zadania pieczy zastępczej, to powinien to czynić bez wyjątku. Nieuprawnione jest preferowanie jednej z grup dzieci podlegających szczególnej opiece i pomocy państwa poprzez wyeliminowanie dzieci przebywających w pieczy instytucjonalnej z dostępu do dodatku wychowawczego. Rzecznik zwrócił się<sup>602</sup> do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o rozważenie możliwości podjęcia stosownej inicjatywy legislacyjnej prowadzącej do skutecznego zabezpieczenia interesów wszystkich dzieci przebywających zarówno w pieczy zastępczej rodzinnej, jak i instytucjonalnej.

W odpowiedzi poinformowano<sup>603</sup> Rzecznika, że porównanie średnich miesięcznych kosztów utrzymania wychowanków objętych różnymi formami opieki wykazało, że nakłady ponoszone w placówce opiekuńczo-wychowawczej są znacząco wyższe, niż w rodzinie zastępczej zawodowej i rodzinnym domu dziecka, czy rodzinnej pieczy zastępczej. Wpłata dodatku wychowawczego dla rodzin zastępczych, rodzinnych domów dziecka oraz placówek opiekuńczo wychowawczych typu rodzinnego jest – obok przysługujących im obligatoryjnych i fakultatywnych świadczeń na utrzymanie dziecka – pomocą w zabezpieczeniu realnych potrzeb związanych z codzienną opieką i ich wychowaniem w ramach pełnienia bieżącej pieczy zastępczej. Ministerstwo nie planuje zmian legislacyjnych dotyczących rozszerzenia katalogu osób, którym przysługuje dodatek wychowawczy.

W tym zakresie Rzecznik wyczerpał możliwości działania.

---

<sup>601</sup> Ustawa z 11 lutego 2016 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 930 ze zm.).

<sup>602</sup> III.552.14.2016 z 7 lipca 2016 r.

<sup>603</sup> Pismo z 21 lipca 2016 r.

## C. Ochrona praw dziecka

### 1. Ochrona dzieci przed niedożywieniem

Niedożywienie dzieci jest jednym z poważniejszych problemów społecznych. Pomoc państwa w dożywianiu dzieci, realizowana od 2014 r. w ramach wieloletniego programu wspierania finansowego gmin niestety nie trafia do wszystkich potrzebujących. Dożywianiem objętych jest około 13 % uczniów między 6. a 18. rokiem życia. Dzieje się tak, mimo że na ten cel przeznaczane są znaczące nakłady finansowe. Powodem ograniczeń w korzystaniu przez dzieci z prawa do bezpłatnego posiłku są niewłaściwe kryteria udzielania pomocy oraz zbyt sformalizowane procedury. Problemem jest także obniżanie standardu wsparcia poprzez zmianę definicji dożywiania, która nie musi obecnie oznaczać pełnowartościowego obiadu, a jedynie posiłek. Obecnie dożywianie traktowane jest jako doraźna pomoc socjalna. Zdaniem ekspertów powinno być elementem wspierania rozwoju dziecka. Dlatego lepszym rozwiązaniem byłoby, w ocenie Rzecznika, wprowadzenie programu dożywiania o charakterze powszechnym, dla wszystkich uczniów. Rzecznik zwrócił się<sup>604</sup> do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o przedstawienie stanowiska w tej sprawie.

W odpowiedzi Minister wskazał<sup>605</sup>, że dożywianie dzieci oraz udzielenie pomocy w formie posiłku jest zadaniem własnym gminy o charakterze obowiązkowym, określonym przepisami ustawy o pomocy społecznej<sup>606</sup>. Natomiast ustanowiony<sup>607</sup> wieloletni program wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania umożliwia uzyskanie określonych środków finansowych z budżetu państwa na wsparcie realizacji zadań własnych gminy do roku 2020. Udział gmin w realizacji programu wieloletniego, a więc w otrzymywaniu dofinansowania, jest dobrowolny. Obecnie, jak i w poprzednim stanie prawnym, uzyskanie pomocy jest uzależnione od podwyższonego do 150% kryterium dochodowego określonego w ustawie o pomocy społecznej (951 zł dla osoby samotnie gospodarującej i 771 zł na osobę w rodzinie). Dyrektor szkoły może udzielić pomocy głodnemu dziecku, jeśli wyraża ono chęć zjedzenia posiłku, bez konieczności ustalania sytuacji dziecka w drodze rodzinnego wywiadu środowiskowego. Jednocześnie Ministerstwo poinformowało, że w resorcie rodziny, pracy i polityki społecznej trwają prace merytoryczne nad przygotowaniem nowego rozwiązania w zakresie udzielania pomocy w formie dożywiania.

---

<sup>604</sup> III.7065.2.2016 z 26 stycznia 2016 r.

<sup>605</sup> Pismo z 12 lutego 2016 r.

<sup>606</sup> Ustawa z 12 marca 2004 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 930 ze zm.).

<sup>607</sup> Uchwała Rady Ministrów z 10 grudnia 2013 r. Nr 221.

## 2. Dostępność brutalnych gier komputerowych

Od kilku lat Rzecznik zajmuje się sprawą dostępności dla dzieci i młodzieży brutalnych gier komputerowych, zawierających treści, które mogą niekorzystnie wpływać na rozwój dziecka. Jak wynika z raportu o polskiej branży gier, przygotowanego przez Ministerstwo Gospodarki, rodzice przeważnie nie są w pełni świadomi aktywności swoich dzieci w internecie, ani zagrożeń wynikających z tego faktu. Większość rodziców uważa, że system kategoryzacji gier (PEGI) jest potrzebny. Jednocześnie badani nie znali szczegółów dotyczących tego systemu. Ponad 25 % badanych stwierdziło, że ich dzieci mają dostęp do gier spoza swoich kategorii wiekowych. Raport miał pozwolić na ocenę, czy istniejące mechanizmy samoregulacyjne są wystarczające, czy też konieczne jest wprowadzenie prawnych ograniczeń dostępności niektórych gier komputerowych. Rzecznik zwrócił się<sup>608</sup> do Ministra Rozwoju z prośbą o przedstawienie wniosków wynikających z analizy raportu, a także poinformowanie o ewentualnych planach opracowania przepisów, które ograniczyłyby dostępność niektórych szczególnie brutalnych gier komputerowych.

Minister poinformował<sup>609</sup>, że w obecnym stanie prawnym jedyną możliwością zakazu sprzedaży gry komputerowej, nie tylko osobom nieletnim, ale również całkowitego zakazu jej sprzedaży poprzez wycofanie z rynku, byłaby sytuacja, kiedy gra propagowałaby treści faszystowskie lub nawoływała do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych albo ze względu na bezwyznaniowość. W ocenie Ministra istnieje potrzeba szerszej edukacji rodziców i opiekunów prawnych na temat stosowanych oznaczeń ratingów wiekowych znajdujących się na opakowaniach gier komputerowych. Resort rozwoju rozważa możliwość wsparcia akcji promocyjnych dotyczących świadomego korzystania z gier, które są prowadzone przez organizacje branżowe.

## 3. Przepisy wykluczające dzieci z domów dziecka z prawa do Karty Dużej Rodziny

Na tle spraw badanych przez Rzecznika ujawnił się problem wykluczenia dzieci z placówek opiekuńczo-wychowawczych z możliwości otrzymania Karty Dużej Rodziny. Wielodzietne rodziny, w których na utrzymaniu jest co najmniej troje dzieci, mogą korzystać na podstawie Karty Dużej Rodziny z wielu zniżek i dodatkowych uprawnień. Karta ta przyznawana jest także dzieciom w rodzinach

---

<sup>608</sup> VII.550.4.2014 z 1 lutego 2016 r.

<sup>609</sup> Pismo z 17 lutego 2016 r.

zastępczych i rodzinnych domach dziecka. Z prawa do tej istotnej formy wsparcia zostały jednak wykluczone dzieci z domu dziecka czy pogotowia opiekuńczego, a więc przebywające w instytucjonalnej pieczy zastępczej. Przyjęte rozwiązanie może naruszać konstytucyjnie zagwarantowaną zasadę równości. Jeżeli ustawodawca uznał za celowe udzielenie wsparcia w postaci korzystania z Karty Dużej Rodziny również dzieciom z pieczy zastępczej, to powinien uczynić to bez wyjątku, zarówno dla dzieci przebywających w rodzinnej, jak i instytucjonalnej pieczy zastępczej. Przyjęte ograniczenie – w ocenie Rzecznika – nie znajduje uzasadnienia. Na władzy publicznej spoczywa wynikający z Konstytucji obowiązek tworzenia spójnej systemowo polityki socjalnej oraz wspierającej dzieci i rodzinę. Gwarancje szczególnej opieki i pomocy władz publicznych względem dzieci pozbawionych opieki rodziców nie mogą być respektowane wybiórczo. Rzecznik zwrócił się<sup>610</sup> do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o przedstawienie stanowiska w tej sprawie.

Minister nie podzielił<sup>611</sup> stanowiska Rzecznika i wyjaśnił, że do definicji członków rodzin wielodzietnych posiadających prawo do Karty Dużej Rodziny włączono rodzinne formy pieczy zastępczej z uwagi na ich charakter najbardziej zbliżony do warunków rodzinnych. Natomiast placówki opiekuńczo-wychowawcze są formą instytucjonalnej pieczy zastępczej. Karta Dużej Rodziny ma na celu przede wszystkim wsparcie i promocję rodzin wielodzietnych, a nie przyznanie pomocy dzieciom w ogóle.

#### 4. WYROBIENIE DOWODU OSOBISTEGO DLA DZIECKA PRZEZ RODZICA Z OGRANICZONĄ WŁADZĄ RODZICIELSKĄ LUB POZBAWIONEGO TEJ WŁADZY

Rzecznik zwrócił się<sup>612</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z wnioskiem o podjęcie inicjatywy ustawodawczej i zmianę przepisów pozwalających na wyrobienie dowodu osobistego dla dziecka przez rodzica, który jest pozbawiony władzy rodzicielskiej bądź jego władza została ograniczona. W sytuacji trwającego konfliktu między rodzicami, obowiązujący stan prawny stwarza praktyczne problemy.

Rzecznik zaproponował, aby w ustawie o dowodach osobistych<sup>613</sup> znalazły się rozwiązania analogiczne do przyjętych w ustawie o dokumentach paszportowych<sup>614</sup>.

<sup>610</sup> III.552.3.2016 z 9 marca 2016 r.

<sup>611</sup> Pismo z 16 marca 2016 r.

<sup>612</sup> IV.7021.65.2016 z 18 kwietnia 2016 r.

<sup>613</sup> Ustawa z 6 sierpnia 2010 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 167, poz. 1131, z późn. zm.).

<sup>614</sup> Ustawa z 13 lipca 2006 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 268, z późn. zm.).

Do wydania paszportu dla dziecka konieczna jest pisemna zgoda obojga rodziców. Własnoręczność ich podpisów poświadcza organ paszportowy albo notariusz. W przypadku braku zgodności stanowisk rodziców lub niemożności uzyskania zgody jednego z nich, zgodę na wydanie dokumentu paszportowego zastępuje orzeczenie sądu rodzinnego. Rzecznik przypomniał ponadto, że obowiązujące wcześniej rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie dowodu osobistego przewidywało, że wniosek o dowód dla dziecka składają rodzice albo jeden z rodziców wraz z pisemną zgodą drugiego z rodziców, poświadczoną za zgodność podpisu przez organ gminy lub notariusza.

W odpowiedzi Minister stwierdził<sup>615</sup>, że obowiązujące wcześniej przepisy były negatywnie odbierane przez znaczną część społeczeństwa, jako nadmiernie uciążliwe. Obecne rozwiązanie ma ułatwić rodzicom ubieganie się o wydanie dowodu osobistego. Zmiana przepisów była uzgadniana ze wszystkimi resortami oraz z wieloma podmiotami. Ponadto Minister poinformował, że rodzic, który jest pozbawiony władzy rodzicielskiej orzeczeniem sądu lub ma tę władzę ograniczoną w taki sposób, że nie posiada prawa ubiegania się o dowód osobisty dla dziecka, a mimo to składa wniosek, narusza przepisy prawa i może z tego tytułu ponieść odpowiedzialność. Osoba, której powierzono wykonywanie władzy rodzicielskiej powinna wówczas złożyć zawiadomienie do organów ścigania czy sądu. Ponadto w przypadku zaistnienia jakichkolwiek wątpliwości, organ wydający dowód osobisty może zażądać stosownych oświadczeń lub dokumentów, a także rozstrzygnięcia kwestii spornej przez sąd, pod rygorem wstrzymania wydania dowodu osobistego.

## 5. Porwania rodzicielskie

Porwanie rodzicielskie to sytuacja, w której jedno z rodziców bez woli i wiedzy drugiego z nich wywozi lub zatrzymuje u siebie dziecko, pozbawiając drugiego rodzica możliwości utrzymywania kontaktu z dzieckiem. Największe trudności sprawia wyegzekwowanie wyroku sądu nakazującego odebranie dziecka rodzicowi. Ponadto brak jest możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności karnej za uprowadzenie dziecka rodzica, który posiada pełną władzę rodzicielską. Z danych udostępnianych m.in. przez Fundację ITAKA Centrum Poszukiwań Ludzi Zaginionych wynika, że dochodzenie swych praw przez rodziców na drodze postępowania cywilnego nie zawsze jest skuteczne w przypadku porwań rodzicielskich. W postępowaniu cywilnym sąd wydaje postanowienie o odebraniu dziecka, określając termin, w którym dziecko powinno być wydane drugiemu z

---

<sup>615</sup> Pismo z 19 maja 2016 r.

rodziców. Po bezskutecznym upływie tego terminu, sąd zleca kuratorowi sądowemu przymusowe odebranie dziecka. Kuratorzy napotykają jednak na duże trudności w wyegzekwowaniu orzeczenia sądu. Dodatkowo sprawę komplikuje fakt, że – zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądowym – rodzic mający pełną władzę rodzicielską nie może być sprawcą przestępstwa uprowadzenia lub zatrzymania dziecka (art. 211 k.k.). Jest to najczęstsza przyczyna braku wszczęcia lub umorzenia postępowania po zgłoszeniu uprowadzenia dziecka. Rzecznik zwrócił się<sup>616</sup> do Ministra Sprawiedliwości o poinformowanie, czy prowadzony jest monitoring zjawiska porwań rodzicielskich, a także czy planowane są zmiany przepisów w tym zakresie.

Minister dostrzegł<sup>617</sup> rozwiązanie problemu w przyznaniu Policji większych uprawnień zmierzających do realizacji efektywnego wykonania orzeczenia sądu o odebraniu dziecka, w sytuacji gdy kurator zwróci się o pomoc w przeprowadzeniu czynności z tym związanych. Przyznał zarazem, że w istocie pomoc Policji nie stanowi dostatecznej gwarancji zrealizowania zadania kuratora. Celowe jest zatem wprowadzenie zmian prawnych w celu usprawnienia przebiegu tych czynności i obecnie w Ministerstwie Sprawiedliwości rozważane jest podjęcie stosownych prac legislacyjnych. Resort nie prowadzi natomiast monitoringu spraw krajowych, a jedynie sprawy transgraniczne.

## 6. Uprowadzenia i zatrzymania rodzicielskie

W związku z większym otwarciem na świat, łatwością przemieszczania się i migracji zintensyfikowały się problemy dotyczące uprowadzeń i zatrzymań rodzicielskich. Kwestie te regulowane są przez Konwencję dotyczącą cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę<sup>618</sup> (dalej jako Konwencja haska) oraz Rozporządzenie Rady (WE) 2201/2003, dotyczące jurysdykcji oraz uznawania i wykonywania orzeczeń w sprawach małżeńskich oraz w sprawach dotyczących odpowiedzialności rodzicielskiej, a także konwencję o uznawaniu i wykonywaniu orzeczeń dotyczących pieczy nad dzieckiem oraz o przywracaniu pieczy nad dzieckiem<sup>619</sup> (dalej jako Konwencja luksemburska). Ponadto sprawy rozpatrywane w trybie Konwencji haskiej stają się przedmiotem rozważań Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. W sprawie K.J. przeciwko Polsce<sup>620</sup>

---

<sup>616</sup> II.501.2.2016 z 22 kwietnia 2016 r.

<sup>617</sup> Pismo z 23 czerwca 2016 r.

<sup>618</sup> Dz.U. z 1995 r. Nr 108, poz. 528, z późn. zm.).

<sup>619</sup> Dz.U. z 1996 r. Nr 31, poz. 134. Z późn. zm.).

<sup>620</sup> Skarga Nr 30813/14.



zapadł wyrok Trybunału strasburskiego, stwierdzający naruszenie przez Rzeczpospolitą Polską art. 8 Konwencji. Jak wskazał ETPC, roczny okres rozpatrywania sprawy w trybie Konwencji haskiej stanowi naruszenie tego przepisu. Ze skarg wpływających do Rzecznika wynika, że sprawy rozpatrywane w trybie Konwencji haskiej rzadko trwają mniej niż kilka miesięcy, zaś spełnienie terminu konwencyjnego, tj. sześciu tygodni, praktycznie się nie zdarza. Przewlekłość oraz błędy w postępowaniach konwencyjnych mogą powodować, że w przyszłości będą zapadać kolejne niekorzystne dla Rzeczypospolitej Polskiej orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. Rzecznik zwrócił się<sup>621</sup> do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie działań zmierzających do usprawnienia pracy sądów na przykład poprzez wzmocnienie kadrowe sądów rodzinnych lub przywrócenia obligatoryjnego istnienia wydziałów rodzinnych w sądach rejonowych.

Minister poinformował<sup>622</sup>, że w resorcie sprawiedliwości toczą się prace nad nowelizacją Kodeksu postępowania cywilnego oraz projektem ustawy o organizacji i trybie postępowania polskiego organu centralnego wyznaczonego na potrzeby Konwencji. Rozważana jest m.in. kwestia koncentracji spraw haskich w sądach apelacyjnych, co zapewni większą specjalizację sędziów. Ministerstwo przewiduje też wprowadzenie szkoleń w zakresie orzeczeń Trybunału dotyczących naruszenia postanowień Konwencji.

W kolejnym wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik nawiązał<sup>623</sup> do trwających w resorcie prac nad projektem zmian w przepisach proceduralnych, regulujących postępowanie w sprawach rozpatrywanych w trybie wskazanej Konwencji haskiej i zwrócił się o poinformowanie o aktualnym stanie prac legislacyjnych oraz o treści projektowanych przepisów. Poprosił także o informację, czy w tym kontekście brana jest pod uwagę zasadność wzmocnienia kadrowego sądów rodzinnych, ewentualnie przywrócenia obligatoryjnego istnienia wydziałów rodzinnych w sądach rejonowych. Rzecznik prosił ponadto o wskazanie, czy rozpatrywana jest zgłaszana przez ekspertów propozycja obligatoryjnego publikowania na administrowanym przez Ministerstwo Sprawiedliwości Portalu Orzeczeń Sądów Powszechnych wszystkich orzeczeń z uzasadnieniami w sprawach rozpatrywanych w trybie Konwencji haskiej dotyczącej cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę oraz rozporządzenia Rady (WE) Nr 2201/2003 z 27 listopada 2003 r. dotyczącego jurysdykcji oraz uznawania i wykonywania

---

<sup>621</sup> IV.7021.76.2016 z 11 lipca 2016 r.

<sup>622</sup> Pismo z 30 sierpnia 2016 r.

<sup>623</sup> Pismo z 2 grudnia 2016 r.

orzeczeń w sprawach małżeńskich oraz w sprawach dotyczących odpowiedzialności rodzicielskiej, uchylającego rozporządzenie (WE) Nr 1347/2000. Taki obowiązek mógłby pomóc w „oddolnym” wytworzeniu się jednolitej linii orzeczniczej w sądach powszechnych, co jest pożądane przy braku możliwości złożenia w tych sprawach skargi kasacyjnej i „odgórnego” ustalenia takiej linii w drodze orzeczeń Sądu Najwyższego.

W udzielonej odpowiedzi, odnosząc się do postulatu obligatoryjnego publikowania za pośrednictwem Portalu Orzeczeń wszystkich orzeczeń z uzasadnieniami wydanych w sprawach prowadzonych w oparciu o przepisy Konwencji haskiej, Minister wskazał<sup>624</sup>, że ewentualne wprowadzenie takiego rozwiązania wymagałoby szczególnej rozważy, gdyż – zważywszy na ich przedmiot – publikacje takie mogą pozostawać w sprzeczności z ustawą o ochronie danych osobowych oraz ustawą o dostępie do informacji publicznej. Minister wskazał też, że przywołany projekt ustawy o wykonywaniu niektórych czynności organu centralnego w sprawach rodzinnych z zakresu obrotu prawnego na podstawie prawa Unii Europejskiej i umów międzynarodowych zakłada, iż sprawy prowadzone w oparciu o przepisy ww. Konwencji będą należały do właściwości sądu okręgowego z siedzibą w miejscowości będącej siedzibą sądu apelacyjnego, a środki odwoławcze będzie rozpoznawał Sąd Apelacyjny w Warszawie. Projekt przewiduje także możliwość wnoszenia przez legitymowane podmioty skargi kasacyjnej w tych sprawach. Nie była brana pod rozwagę zasadność przywrócenia obligatoryjnego istnienia wydziałów rodzinnych w sądach rejonowych na potrzeby rozpatrywania przedmiotowych spraw. Wobec faktu, że projekt ustawy o wykonywaniu niektórych czynności organu centralnego w sprawach rodzinnych z zakresu obrotu prawnego na podstawie prawa Unii Europejskiej i umów międzynarodowych oraz o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego i niektórych innych ustaw został udostępniony do konsultacji, problematyka ta będzie przedmiotem analiz Rzecznika także w roku 2017.

## 7. Przestępstwo organizowania nielegalnej adopcji

Do Rzecznika kierowanych było wiele zarzutów wobec obowiązującej treści przepisu dotyczącego procedury nielegalnej adopcji (art. 211a Kodeksu karnego). Uwagi dotyczyły głównie nieprecyzyjnych sformułowań użytych w tym przepisie, co powoduje, że niektóre zachowania – naruszające prawa dziecka – nie są objęte odpowiedzialnością karną.

---

<sup>624</sup> Pismo z 10 stycznia 2017 r.

Zgodnie z art. 211a k.k. „kto, w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, zajmuje się organizowaniem adopcji dzieci wbrew przepisom ustawy, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5”. Rzecznik wskazał przede wszystkim na brak ustawowej definicji pojęcia „adopcja”, zawartego w tym przepisie. Przepisy prawa rodzinnego nie używają określenia „adopcja”, tylko posługują się pojęciem „przysposobienie”. Wątpliwości dotyczyły również pojęcia „wbrew przepisom ustawy”. Nie jest jasne, czy należy brać pod uwagę tylko przepisy Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, czy także inne ustawy, które regulują kwestie przysposobienia, np. Kodeks postępowania cywilnego czy ustawę o pomocy społecznej. Niejasne jest także pojęcie „zajmowanie się organizowaniem adopcji dzieci”. Wynika z tego, że sprawca trudni się takim procederem niejako zawodowo. W konsekwencji odpowiedzialność za organizowanie nielegalnej adopcji będzie miała miejsce tylko w wypadku zachowania powtarzającego się, a nie w odniesieniu do czynu jednorazowego. Zdaniem Rzecznika przestępstwo organizowania nielegalnej adopcji powinno dotyczyć także jednorazowego zachowania. Kolejny zarzut dotyczył tego, że w opisie czynu brak odpowiedzialności osoby działającej w celu osiągnięcia korzyści osobistej. Ustawodawca czyni karalnym jedynie zachowanie sprawcy w celu osiągnięcia korzyści majątkowej. Ponadto omawiany przepis nie obejmuje jednego z bardziej szkodliwych społecznie działań, które – zgodnie z Protokołem fakultatywnym do Konwencji o prawach dziecka w sprawie handlu dziećmi, dziecięcej prostytucji i dziecięcej pornografii – powinno być karalne. Działanie to polega na nakłanianiu w niewłaściwy sposób, jako pośrednik, do udzielenia zgody na adopcję dziecka, z naruszeniem prawa międzynarodowego. W obowiązującym stanie prawnym osoba nakłaniająca nie poniesie odpowiedzialności karnej, jeśli nie zostanie jej udowodnione działanie w celu osiągnięcia korzyści majątkowej. Zdaniem Rzecznika przepisy wymagają ujednolicenia i dopasowania do standardów międzynarodowych. Ponadto, osobą organizującą adopcję może być podmiot pośredniczący w adopcji, jak również rodzice biologiczni oraz adopcyjni. Zasadny jest więc postulat objęcia odpowiedzialnością karną również rodziców naturalnych i rodziców adopcyjnych organizujących nielegalną adopcję. Rzecznik zwrócił się<sup>625</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o analizę wskazanej problematyki oraz poinformowanie o podjętych działaniach.

Problem jest nadal przedmiotem zainteresowania Rzecznika i analiz. Rzecznik rozważa podjęcie dalszych działań w tej sprawie.

---

<sup>625</sup> II.501.3.2016 z 5 maja 2016 r.

## 8. Reprezentacja dziecka w postępowaniu opiekuńczym

Na tle spraw badanych przez Rzecznika wyłonił się problem dotyczący reprezentacji dziecka w postępowaniu sądowym. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Rzecznika Praw Dziecka w postępowaniu dotyczącym władzy rodzicielskiej oraz zmierzającym do uregulowania sytuacji życiowej małoletniego, interes dziecka powinien być właściwie reprezentowany. Warto rozważyć wprowadzenie w postępowaniach opiekuńczych, w których rozstrzyga się o opiece rodzicielskiej i relacjach pomiędzy rodzicami a dziećmi, instytucji kuratora. Zgodnie ze wskazaniem zawartym w sygnalizacji Trybunału Konstytucyjnego konieczne jest doprecyzowanie, jakie warunki musi spełnić taka osoba, aby zapewnić ochronę dobra i interesu małoletniego. Dla wzmocnienia pozycji dziecka w postępowaniu sądowym przydatne jest także rozwiązanie, rekomendowane przez Wytyczne Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie wymiaru sprawiedliwości przyjaznego dzieciom, zgodnie z którym dzieci powinny mieć prawo do doradztwa prawnego i do reprezentacji prawnej w postępowaniach, w których istnieje lub może istnieć konflikt pomiędzy interesem dziecka a interesem rodziców. Prawnicy reprezentujący dzieci powinni być przeszkoleni w dziedzinie praw dziecka, a także powinni umieć porozumiewać się z dziećmi na ich poziomie zrozumienia. Z uwagi na konflikt interesów bardzo ważne jest, aby prawnik nie był opłacany przez rodziców. Z tych względów bardzo istotne jest, aby zapewnić dzieciom dostęp do nieodpłatnej pomocy prawnej. Rzecznik zwrócił się<sup>626</sup> do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie zmian mających na celu polepszenie standardu reprezentacji dziecka w postępowaniu opiekuńczym.

Minister Sprawiedliwości poinformował<sup>627</sup>, że obowiązujące przepisy przewidują dostateczną ochronę interesów małoletnich w sprawach związanych z ustaleniem sposobu sprawowania władzy rodzicielskiej oraz dotyczących kontaktów z dzieckiem. Zasada reprezentacji dziecka przez rodziców regulowana przez zapisy Kodeksu cywilnego oraz Kodeksu postępowania cywilnego określa, że małoletni w wieku 13-18 lat jest uprawniony do osobistego działania w sprawach dotyczących jego osoby. W związku z tym może korzystać z pomocy profesjonalnego pełnomocnika i wystąpić do sądu o jego wyznaczenie z urzędu. Jeśli chodzi o dzieci do lat 13 reprezentacja rodziców jest całkowita. Jej wyłączenie dotyczy czynności materialnoprawnych oraz spraw, w których stronami są dzieci lub jedną ze stron jest dziecko, a drugą jedno z rodziców, oboje lub ich małżonek.

---

<sup>626</sup> IV.7021.72.2016 z 27 czerwca 2016 r.

<sup>627</sup> Pismo z 20 września 2016 r.

W tych wypadkach małoletni jest reprezentowany przez kuratora. Przepisy Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego stanowią, że naczelną zasadą, którą powinny kierować się sądy przy ustalaniu relacji między rodzicami a dziećmi jest dobro małoletniego. Obejmuje ono m.in. możliwość wszczęcia postępowania opiekuńczego z urzędu, czy wykorzystanie dowodu w postaci opinii biegłego psychologa, która wykaże, jakie rozstrzygnięcie będzie najbardziej korzystne dla dziecka. Jeśli zaś chodzi o określenie kwalifikacji kuratora kolizyjnego, Ministerstwo dostrzega potrzebę wprowadzenia tego typu regulacji. Trwają prace nad określeniem zakresu proponowanych zmian.

Sprawa ta nadal będzie monitorowana przez Rzecznika.

#### 9. Odmowa transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia oraz odmowy potwierdzenia obywatelstwa polskiego dzieci ze związków osób tej samej płci

Do Rzecznika wpłynęło wiele skarg dotyczących nierównego traktowania dzieci ze względu na cenzus urodzenia i status prawny ich rodziców oraz naruszenia praw dziecka w związku z odmową transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia lub odmową wydania decyzji w sprawie potwierdzenia obywatelstwa polskiego. W pierwszym przypadku chodzi o dzieci, obywateli polskich, u których w zagranicznych aktach urodzenia wskazane są jako rodzice dwie matki – jedna z kobiet urodziła dziecko, druga zaś jest jej partnerką. Z kolei odmowa wydania decyzji w sprawie potwierdzenia obywatelstwa polskiego dotyczy dzieci, u których w zagranicznych aktach urodzenia figuruje dwóch ojców. Dzieci te urodzone zostały przez matki zastępcze. Dzieci pochodzące ze związku osób tej samej płci – podobnie jak te pochodzące ze związku osób różnej płci – zgodnie z przepisami prawa nabywają obywatelstwo polskie, jeśli co najmniej jedno z rodziców jest obywatelem polskim. Dokumentami potwierdzającymi obywatelstwo polskie oraz tożsamość są paszport i dowód osobisty – prawo do ich otrzymania przysługuje każdemu obywatelowi Rzeczypospolitej Polskiej. Osoba, która nie posiada żadnego z nich, funkcjonuje jako bezpaństwowiec i nie może korzystać z praw wynikających z faktu posiadania obywatelstwa polskiego oraz Unii Europejskiej. Warunkiem wydania dokumentu tożsamości jest przedłożenie odpowiedniemu organowi administracji polskiego aktu urodzenia. Prawo o aktach stanu cywilnego wprowadza obowiązek transkrypcji zagranicznego aktu stanu cywilnego, m.in. jeśli obywatel ubiega się o paszport, dowód osobisty lub nadanie numeru PESEL. W sprawach aktów urodzenia, w których wskazuje się, że rodzicami są dwie kobiety, organy administracji i sądy administracyjne nie kwestionują posiadania przez dzieci obywatelstwa polskiego, ale powołując się na klauzulę porządku publicznego

Kodeks rodzinny i opiekuńczy odmawiają dokonania transkrypcji, przez co niemożliwe jest wydanie polskiego dokumentu tożsamości. Jak wynika z kolei z dotychczasowego orzecznictwa sądów administracyjnych mężczyźni, którzy w aktach urodzenia swoich dzieci figurują jako ojcowie, składali wnioski o wydanie decyzji w sprawie potwierdzenia obywatelstwa polskiego dziecka, którego akt urodzenia wydany za granicą wskazuje ich jako rodziców. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego przez „rodziców” w polskim porządku prawnym rozumie się jednak jedynie ojca i matkę. Skoro dla nabycia obywatelstwa decydujące znaczenie mają podstawowe zasady polskiego prawa rodzinnego dotyczące sposobu ustalenia pochodzenia dziecka, nie można wywodzić skutków prawnych z zagranicznego aktu urodzenia, w którym jako rodzice wskazuje się dwóch ojców. W ocenie Rzecznika wykładnia obowiązujących przepisów prawa powinna mieć na uwadze zasadę priorytetu dobra dziecka. Zgodnie z Konwencją o prawach dziecka we wszystkich działaniach dotyczących dziecka sprawą nadrzędną jest zabezpieczenie interesów dziecka. Także Konstytucja nakłada na państwo obowiązek ochrony praw dziecka. Organ administracji jest zobligowany wziąć pod uwagę nie tylko przepisy Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, ale przede wszystkim prawa dziecka gwarantowane Konstytucją, a także Konwencją o prawach dziecka i Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, których Polska zobowiązała się przestrzegać. Jednym z praw gwarantowanych Konwencją o prawach dziecka jest prawo do niezwłocznego sporządzenia aktu urodzenia i przysługujące dziecku od momentu urodzenia prawo do otrzymania imienia oraz uzyskania obywatelstwa. Zgodnie z Konwencją o prawach dziecka państwa nie mogą doprowadzić do sytuacji, by wskutek braku uregulowań dziecko zostało bezpaństwowcem. Konwencja o prawach dziecka zakazuje także wszelkiej dyskryminacji ze względu na status dziecka – w tym urodzenie w małżeństwie albo poza małżeństwem – i ze względu na status jego rodziców lub opiekunów. Brak dokumentu tożsamości i numeru PESEL wiąże się z ograniczaniem dalszych praw przysługujących na mocy Konwencji – prawa do nauki, ochrony zdrowia, wolności i bezpieczeństwa osobistego. Numer PESEL jest potrzebny w przypadku ubiegania się przez rodziców o przyjęcie dziecka do żłobka, a także umożliwia objęcie przez system państwowej opieki zdrowotnej. Brak dokumentu tożsamości może powodować problemy z ustaleniem legalności pobytu w Polsce. W skrajnych przypadkach, małoletni mogą zostać uznani za przebywających na terenie RP bez opieki i umieszczeni w placówce opiekuńczo-wychowawczej lub w strzeżonym ośrodku. Najprostszym rozwiązaniem, umożliwiającym wydanie dokumentu tożsamości poświadczającego obywatelstwo



dziecku posiadającemu rodziców tej samej płci, byłoby zrezygnowanie z obowiązkowej transkrypcji aktu urodzenia i wydawanie dokumentów tożsamości na podstawie zagranicznych aktów urodzenia, z których wynika, że jeden z rodziców jest obywatelem polskim. Rzecznik zwrócił się<sup>628</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o analizę podstawy prawnej, na jakiej dzieci pochodzące ze związków osób tej samej płci, urodzone za granicą i posiadające z mocy prawa obywatelstwo polskie mogą ubiegać się o wydanie polskiego dokumentu tożsamości, jeśli zaś w obecnym stanie prawnym jest to niemożliwe – o przygotowanie zmiany przepisów.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>629</sup>, że zasady ustalania pochodzenia dziecka określa Kodeks rodzinny i opiekuńczy, z którego wynika, że matką jest zawsze kobieta, a ojcem – mężczyzna. Zgodnie z ukształtowanym orzecnictwem sądów administracyjnych zagraniczny akt urodzenia, w którym wskazane są dwie osoby tej samej płci, nie może stanowić podstawy sporządzenia polskiego aktu urodzenia, gdyż transkrypcja byłaby sprzeczna z podstawowymi zasadami porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. Regulacje zawarte w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym obowiązują kierowników urzędów stanu cywilnego przy sporządzaniu polskiego aktu urodzenia na podstawie zagranicznego dokumentu w drodze transkrypcji. Wpływają też na procedury wydawania paszportu małoletniemu, gdyż zgodnie z ustawą o dokumentach paszportowych do wydania tego dokumentu wymagana jest zgoda matki i ojca, czyli w myśl polskich przepisów – kobiety i mężczyzny. Brak zgody na przeprowadzenie transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia pociąga za sobą odmowę wydania polskiego dowodu osobistego oraz potwierdzenia obywatelstwa polskiego przez właściwy organ czyli wojewodę. W opinii Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji propozycja umożliwienia posługiwania się bezpośrednio zagranicznym dokumentem przy ubieganiu się o polski dowód osobisty lub paszport, wydaje się niemożliwa do przyjęcia. Opisywane w wystąpieniu Rzecznika przypadki odmowy transkrypcji aktu urodzenia czy też odmowy potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego stanowiły przedmiot kontroli sądowej, w wyniku której kontrolowane rozstrzygnięcia organów administracji publicznej zostały uznane za prawidłowe – wobec rozstrzygającego i ostatecznego charakteru powołanych orzeczeń, podejmowanie polemiki z rozumowaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego wydaje się bezprzedmiotowe.

---

<sup>628</sup> XI.534.4.2016 z 24 sierpnia 2016 r.

<sup>629</sup> Pismo z 15 września 2016 r.



## 10. Ratyfikacja III Protokołu fakultatywnego do Konwencji o Prawach Dziecka w sprawie składania zawiadomień

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 zwracali uwagę na to, że Konwencja o Prawach Dziecka 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<sup>630</sup> do Ministra Spraw Zagranicznych o przedstawienie aktualnego stanowiska w sprawie ratyfikacji Protokołu.

Ponieważ Minister poinformował<sup>631</sup>, że resortem odpowiedzialnym za potencjalny zamiar ratyfikacji przez Polskę III Protokołu fakultatywnego do Konwencji o Prawach Dziecka jest Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Rzecznik zwrócił się<sup>632</sup> do Ministra o przedstawienie aktualnego stanowiska w sprawie.

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej poinformował<sup>633</sup>, że Polska nie planuje przystąpienia do III Protokołu fakultatywnego do Konwencji o prawach dziecka. Z podpisania oraz ratyfikacji Konwencji nie wynika obowiązek prawny ani polityczny związania się z protokołem. Minister wskazywał, że realizacja postanowień Konwencji o prawach dziecka może być dochodzona przed sądami polskimi oraz Trybunałem Konstytucyjnym. Ponadto Polska jest stroną

---

<sup>630</sup> VII.7021.1.2016 z 31 października 2016 r.

<sup>631</sup> Pismo z 16 listopada 2016 r.

<sup>632</sup> VII.7021.1.2016 r. z 25 listopada 2016 r.

<sup>633</sup> Pismo z 16 grudnia 2016 r.

Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i wolności podstawowych, na której straży stoi Europejski Trybunał Praw Człowieka. Trybunał rozpatruje skargi indywidualne na naruszenie praw człowieka, również gdy poszkodowany jest dzieckiem. Minister zwracał przy tym uwagę, że Konwencja o prawach dziecka zawiera postanowienia dotyczące zakazu dyskryminacji, praw obywatelskich i politycznych oraz praw społecznych. Dochodzenie zakazu dyskryminacji w dostępie do poszczególnych praw (politycznych i obywatelskich, społecznych), jak też dochodzenie realizacji praw obywatelskich i politycznych w procedurze skargowej nie nasuwa żadnych wątpliwości. Istnieją natomiast zasadnicze zastrzeżenia co do możliwości weryfikacji, na drodze skarg indywidualnych, przestrzegania postanowień dotyczących społecznych praw człowieka. Sposób sformułowania większości postanowień Konwencji o prawach dziecka dotyczących tych praw nie pozwala, przy zastosowaniu zwykłych i powszechnie uznanych metod interpretacji, na wywiedzenie z nich uprawnień indywidualnych (praw podmiotowych).

W związku ze stanowiskiem Ministerstwa wyrażonym w powołanym piśmie Rzecznik wyczerpał możliwości działania w tej sprawie.

#### 11. Brak 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. 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<sup>634</sup> 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. Macierzyństwo znajduje się 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

---

<sup>634</sup> Ustawa z 29 lipca 2005 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 224, ze zm.).

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, w ocenie 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<sup>635</sup> do Ministra Zdrowia z prośbą o przedstawienie stanowiska wobec sygnalizowanego problemu oraz rozważenie zasadności podjęcia stosownych działań.

W udzielonej odpowiedzi Minister Zdrowia potwierdził<sup>636</sup>, że nie jest możliwe nałożenie na osobę pełnoletnią obowiązku leczenia w przypadku uzależnienia od środków psychoaktywnych, a okres oczekiwania na przyjęcie przez podmiot leczniczy osoby uzależnionej od alkoholu zobowiązanej przez sąd do podjęcia leczenia odwykowego wynosi średnio 230 dni. Wskazał jednocześnie, że w sytuacji, gdy istnieje konieczność pilnego udzielenia świadczenia ze względu na dynamikę procesu chorobowego i możliwość pogorszenia zdrowia lub znaczącego zmniejszenia szans na powrót do zdrowia zgłoszenie do leczenia otrzymuje kategorię „przypadku pilnego” i realizowane jest priorytetowo. Wpływ uzależnienia kobiet w ciąży na stan płodu jest podstawą do uznania przypadku za pilny. W ocenie resortu zdrowia być może zasadne byłoby zwrócenie się do gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych w celu uwrażliwienia na potrzebę podejmowania pilnych działań w przypadku uzależnionych kobiet w ciąży.

Sprawa będzie kontynuowana. Planowane jest wystąpienie do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o uwzględnienie tego zagadnienia w ustawie o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem”<sup>637</sup>.

## D. Alimenty

### 1. Uchylenie się od obowiązku płacenia alimentów

Przedstawicielki Stowarzyszenia Poprawy Spraw Alimentacyjnych „Dla Naszych Dzieci” zwróciły uwagę na kwestię skuteczności ścigania przestępstwa niealimentacji. Problem dotyczy około 190 tysięcy osób uchylających się od płacenia alimentów.

---

<sup>635</sup> III.502.11.2016 z 12 grudnia 2016 r.

<sup>636</sup> Pismo z 17 stycznia 2017 r.

<sup>637</sup> Ustawa z 4 listopada 2016 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 1860).

Zdaniem przedstawicieli Stowarzyszenia obecna konstrukcja przepisu Kodeksu karnego dotyczącego przestępstwa niealimentacji znacznie ogranicza możliwość ścigania sprawców tych czynów. Stowarzyszenie postuluje odpowiednią zmianę treści tego przepisu, tak aby karalne było już samo uchylanie się od obowiązku płacenia alimentów. Użyte obecnie sformułowanie o uporczywym uchylaniu się od obowiązku alimentacyjnego i narażaniu osób uprawnionych do alimentów na brak możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych powodują, że czyn ten często nie jest ścigany i karany, a postępowania są umarzane. Rzecznik zwrócił się<sup>638</sup> do Ministra Sprawiedliwości, Prokuratora Generalnego oraz Dyrektora Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości o przedstawienie stanowiska w sprawie postulatów zgłoszonych przez Stowarzyszenie oraz przekazanie danych dotyczących ścigania i karania tego rodzaju przestępstw, a także analizy skuteczności działań organów ścigania i egzekwowania orzeczeń sądowych.

Minister Sprawiedliwości poinformował<sup>639</sup>, że mimo wprowadzonych zmian w prawie, nadal aktualna pozostaje potrzeba poprawy sprawności i skuteczności egzekucji, racjonalizacji systemu opłat egzekucyjnych pobieranych przez komorników sądowych oraz wzmocnienia nadzoru nad ich działalnością. Stan egzekucji sądowej, w szczególności egzekucji świadczeń alimentacyjnych, jest wciąż niezadowolający. Jego poprawa nie wydaje się przy tym możliwa bez zmian w zakresie rozwiązań dotyczących podstaw ustrojowych funkcjonowania komorników sądowych. Nowelizacji wymagają także przepisy regulujące wysokość i zasady pobierania opłat egzekucyjnych, które należy zracjonalizować oraz rozważyć możliwość ich obniżenia. W tym celu Minister Sprawiedliwości powołał Zespół do opracowania projektu ustawy o komornikach sądowych oraz projektu ustawy o kosztach egzekucyjnych. Ponadto w Ministerstwie podjęta została inicjatywa powołania przez Prezesa Rady Ministrów zespołu międzyresortowego, którego zadaniem będzie wypracowanie kompleksowych rozwiązań przeciwdziałających zjawisku niealimentacji w Polsce.

Dyrektor Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości wskazał<sup>640</sup>, że dostrzega problem barier utrudniających skuteczną realizację świadczeń alimentacyjnych, jaki podnoszą różnego rodzaju stowarzyszenia i organizacje pozarządowe. Podziela także troskę Rzecznika, jeśli chodzi o potrzebę wypracowania skutecznego modelu zaspakajania potrzeb osób uprawnionych do otrzymywania świadczeń

---

<sup>638</sup> II.519.1524.2015 z 5 stycznia 2016 r.

<sup>639</sup> Pismo z 1 lutego 2016 r.

<sup>640</sup> Pismo z 9 lutego 2016 r.

alimentacyjnych, w tym dzieci, niezależnie od faktycznego stopnia realizacji obowiązku łożenia na ich utrzymanie przez osoby prawnie do tego zobowiązane. Ponadto, w Instytucie Wymiaru Sprawiedliwości w 2016 r. zostaną przeprowadzone badania na temat egzekucji świadczeń alimentacyjnych. Ich celem będzie analiza przyczyn niskiej skuteczności egzekucji świadczeń alimentacyjnych w Polsce, jak również dokonanie przeglądu instrumentów prawnych wykorzystywanych w tym zakresie w wybranych krajach europejskich<sup>641</sup>.

Prokurator Generalny przedstawił<sup>642</sup> dane statystyczne dotyczące postępowań karnych w sprawach ścigania przestępstwa niealimentacji w latach 2010–2015. Jednocześnie wskazał, że istotna liczba decyzji o odmowie wszczęcia postępowania karnego albo o jego umorzeniu na etapie postępowania przygotowawczego nie świadczy o nieefektywnym podejmowaniu przez organ postępowania karnego czynności procesowych w takich sprawach. Stanowi natomiast rezultat rozdzwiewu, jaki zachodzi pomiędzy społecznym postrzeganiem istoty zjawiska niealimentacji oraz jego uregulowaniem wynikającym z Kodeksu karnego. Przestępstwo niealimentacji nie sprowadza się bowiem do zaniechania uiszczania alimentów przez osobę do tego zobowiązaną. Warunkiem karalności są dodatkowe okoliczności charakteryzujące zachowanie sprawcy oraz określające rezultat tego zachowania.

W kolejnym wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik zwrócił się<sup>643</sup> o rozważenie propozycji sędziów rodzinnych dotyczącej wykorzystania modelu niemieckiego, w którym tworzony jest wzór tablic alimentacyjnych oraz uproszczenie postępowania i przekazanie sprawy w ręce referendarzy sądowych. Tablice alimentacyjne w wersji niemieckiej zawierają zestawienie wysokości dochodów osiąganych netto przez dłużnika alimentacyjnego z proponowaną wysokością alimentów dla dziecka, zmieniającą się w zależności od wieku dziecka. Im wyższe dochody oraz wiek dziecka, tym wyższa proponowana wysokość alimentów. Tablice stanowią wytyczne i propozycję, z której sądy mogą korzystać, ale mogą je także modyfikować w zależności od okoliczności sprawy.

Minister Sprawiedliwości poinformował<sup>644</sup>, iż w Ministerstwie trwają wewnętrzne prace analityczno-koncepcyjne, mające na celu zmianę we wskazanym zakresie. Obecnie są rozważane i analizowane różne warianty możliwych rozwiązań tak, by projektowana zmiana była zgodna z naczelnymi i gwarancyjnymi zasadami

---

<sup>641</sup> A. Chelstowska, Alimony na dzieci. Analiza polskiego systemu i przegląd praktyk zagranicznych, ISP 2016.

<sup>642</sup> Pismo z 22 lutego 2016 r.

<sup>643</sup> IV.7022.20.2016 z 11 lipca 2016 r.

<sup>644</sup> Pismo z 13 lipca 2016 r.

prawa karnego, jednocześnie w sposób pełny penalizując wszystkie potencjalne znamiona zachowań związanych ze świadomym uchycieniem się od spełnienia obowiązku alimentacyjnego.

Minister przekazał nadto wnioskowane szczegółowe dane statystyczne obejmujące informacje o liczbie i sposobach zakończenia postępowań sądowych w sprawach o przestępstwo niealimentacji wraz ze strukturą orzeczonych kar i środków karnych za lata 2006–2015. Nadmienił zarazem, że pełne dane za rok 2015 będą dostępne pod koniec lipca 2016 r.

W związku z treścią tej informacji Rzecznik zwrócił się<sup>645</sup> do Ministra o przekazanie Rzecznikowi kompletnych danych statystycznych za rok 2015, obejmujących informacje o liczbie i sposobach zakończenia postępowań sądowych w sprawach o przestępstwo niealimentacji wraz ze strukturą kar i środków karnych, a nadto o poinformowanie o projektowanym terminie powołania międzyresortowego zespołu do wypracowania kompleksowych rozwiązań przeciwdziałających niealimentacji.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>646</sup> Rzecznika o toczących się pracach legislacyjnych, ukierunkowanych na zmianę definicji przestępstwa niealimentacji. Proponowana nowelizacja polega na rezygnacji w podstawowym typie przestępstwa niealimentacji ze znamienia „uporczywości” w uchylaniu się od wykonania obowiązku opieki oraz ze znamienia „narażenia uprawnionego na niemożność zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych” na rzecz bardziej zobiektywizowanego ustalenia w postaci zaległości alimentacyjnych, których łączna wysokość stanowi równowartość co najmniej 3 świadczeń okresowych albo, jeżeli opóźnienie zaległego świadczenia innego niż okresowe wynosi co najmniej 3 miesiące.”.

## 2. Postępowanie wobec dłużników alimentacyjnych

W zainteresowaniu Rzecznika pozostaje problematyka zaspokajania potrzeb dzieci uprawnionych do świadczeń alimentacyjnych oraz barier w realizacji tych uprawnień. Problem ten jest o tyle poważny, że dotyczy około 260 tysięcy osób uchylających się od płacenia alimentów, a łączna kwota zadłużenia alimentacyjnego wynosi około 8 miliardów złotych<sup>647</sup>.

Skuteczne ściganie i osądzanie sprawców przestępstwa niealimentacji jest utrudnione. Należy bowiem wykazać, że w wyniku uporczywego uchylania się od

---

<sup>645</sup> Pismo z 4 sierpnia 2016 r.

<sup>646</sup> Pismo z 16 listopada 2016 r.

<sup>647</sup> Dane według Biura Informacji Gospodarczej Info Monitor z lutego 2016 r.



obowiązku alimentacji pokrzywdzony został narażony na niemożność zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych. W Ministerstwie Sprawiedliwości podjęta została inicjatywa powołania, przez Prezesa Rady Ministrów, zespołu międzyresortowego, którego zadaniem będzie wypracowanie kompleksowych rozwiązań przeciwdziałających zjawisku niealimentacji. Zdaniem Rzecznika konieczne jest zapewnienie sędziom orzekającym w tego typu sprawach odpowiednich szkoleń, które uwrażliwią na problematykę niealimentacji. W sprawach dotyczących przestępstw niealimentacji należałoby korzystać z takich środków jak podawanie wyroku do publicznej wiadomości, środki kompensacyjne (sąd, odstępując od wymierzenia kary, może orzec świadczenie pieniężne na cele społeczne) czy kary mieszane (krótkoterminowa kara pozbawienia wolności połączona z karą ograniczenia wolności). Środki te przyczyniłyby się do odpowiedniej reakcji wymiaru sprawiedliwości na tego typu czyny, a także powinny spowodować wzrost świadomości społeczeństwa o karalności niealimentacji. Rzecznik wystąpił<sup>648</sup> do Ministra Sprawiedliwości oraz Przewodniczącego Krajowej Rady Sądownictwa o podjęcie stosownych działań.

Przewodniczący KRS poinformował<sup>649</sup> o przekazaniu wystąpienia Dyrektorowi Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury w celu rozważenia możliwości zorganizowania szkoleń dotyczących problematyki niealimentacji.

Minister Sprawiedliwości poinformował<sup>650</sup>, że dostrzega konieczność zmian w zakresie znamion przestępstwa niealimentacji. W resorcie sprawiedliwości trwają wewnętrzne prace analityczno-koncepcyjne, mające na celu zmianę we wskazanym zakresie. Jednak z uwagi na wstępny charakter prac, obecnie nie jest możliwe wskazanie terminu opracowania ostatecznej wersji projektu, co do którego zostanie wykonana inicjatywa legislacyjna. W Sejmie trwają aktualnie prace nad nowelizacją przepisu regulującego przestępstwo nie alimentacji (art. 209 k.k.)<sup>651</sup>.

### 3. Zaspokojenie potrzeb dzieci uprawnionych do świadczeń alimentacyjnych – kampania społeczna wśród pracodawców

Rzecznik Praw Obywatelskich wspólnie z Rzecznikiem Praw Dziecka powołał Zespół do Spraw Alimentów, którego zadaniem jest wypracowanie mechanizmów systemowych pozwalających na poprawę sytuacji w zakresie

<sup>648</sup> II.502.1.2016 z 17 marca 2016 r.

<sup>649</sup> Pismo z 24 marca 2016 r.

<sup>650</sup> Pismo z 13 lipca 2016 r.

<sup>651</sup> Projekt nowelizacji ustawy – Kodeks karny wpłynął do sejmu w dniu 4 stycznia 2017 r., druk sejmowy nr 1193.



alimentacji dzieci. Podczas spotkań Zespołu, członkowie zgodnie uznali, że uchylanie się od płacenia alimentów godzi przede wszystkim w dobro dziecka i jest przejawem „przemocy ekonomicznej” wobec niego. Członkowie Zespołu do Spraw Alimentów, w oparciu o swoje dotychczasowe doświadczenia potwierdzili, że jednym z problemów w zakresie niealimentacji dzieci może być ukrywanie przez pracodawców dochodów wypłacanych pracownikom zobowiązanym do alimentacji, które przejawia się tym, że w umowie o pracę wpisywane jest wynagrodzenie minimalne, a pozostała jego część wypłacana jest bezpośrednio do ręki („pod stołem”). Zdaniem ekspertów nierzadko dochodzi także do zatrudniania pracowników z pominięciem przepisów prawa („na czarno”). Pozwala to zobowiązanym do alimentacji rodzicom unikać egzekucji tych należności. Mimo konsekwencji prawnych, w tym kar pieniężnych zarówno dla pracodawców, jak i pracowników, zjawisko to nie jest incydentalne. Rzecznicy zwrócili się<sup>652</sup> do Prezydenta Konfederacji „Lewiatan”, Prezydenta Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej oraz Prezesa Związku Przedsiębiorców i Pracodawców o zajęcie stanowiska w sprawie. Zaapelowali także o podjęcie kampanii społecznej, we współpracy z innymi organizacjami zrzeszającymi przedsiębiorców, uświadamiającej przedsiębiorców o konieczności legalnego zatrudniania pracowników, co w konsekwencji pozwoliłoby osobom przez nich zatrudnionych na realizację obowiązku alimentacyjnego.

Prezes Związku Przedsiębiorców i Pracodawców poinformował<sup>653</sup>, że nie dysponuje danymi dotyczącymi skali problemu poruszonego przez Rzecznika. Zaznaczył, że opisywany problem zatrudniania „na czarno”, czy wypłacania wynagrodzenia „do ręki”, spowodowany jest wysokim klinem podatkowym obciążającym wynagrodzenia, w szczególności te najniższe. Zdaniem Prezesa stosowna byłaby inicjacja akcji społecznej oraz podjęcie kroków legislacyjnych mających na celu obniżenie kosztów pracy.

Prezydent Konfederacji Lewiatan poinformował<sup>654</sup> Rzecznika, że jest zainteresowany współpracą w Zespole do Spraw Alimentów, czemu dał wyraz nominując swojego przedstawiciela do jego składu. Ponadto organizacja pozarządowa chętnie włączy się w przeprowadzenie kampanii społecznej uświadamiającej przedsiębiorców o konieczności eliminowania zachowań sprzyjających unikaniu płacenia alimentów.

---

<sup>652</sup> V.7100.6.2016 z 13 czerwca 2016 r.

<sup>653</sup> Pismo z 30 czerwca 2016 r.

<sup>654</sup> Pismo z 28 lipca 2016 r.

#### 4. Wykorzystanie systemu dozoru elektronicznego wobec osób skazywanych za niealimentację

We wspólnym wystąpieniu Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Rzecznik Praw Dziecka zwrócili się<sup>655</sup> do Ministra Sprawiedliwości z postulatem szerszego wykorzystania Systemu Dozoru Elektronicznego wobec osób skazywanych za niealimentację. Rzecznicy podkreślili, że problem dotyczy około 190 tys. osób uchylających się od płacenia alimentów. Zasadniczym celem obowiązku alimentacyjnego jest zapewnienie osobom uprawnionym niezbędnej pomocy materialnej. Realizacji tego celu nie sprzyja umieszczanie osób niepłacących alimentów w warunkach izolacji więziennej, zwłaszcza, że zatrudnionych jest tylko 29% spośród osadzonych mających zobowiązania alimentacyjne. Problem ten od lat pozostaje nierozwiązany. Rzecznicy przedstawili postulat odpowiedniej zmiany przepisów Kodeksu karnego wykonawczego, która umożliwi odbywanie przez skazanego za niealimentację całej kary pozbawienia wolności w Systemie Dozoru Elektronicznego, w sytuacji nałożenia na niego przez sąd obowiązku łżenia na utrzymanie osoby uprawnionej. Rozwiązanie to mogłoby przyczynić się do zabezpieczenia potrzeb osób uprawnionych do alimentów. Obecnie przestępstwo niealimentacji zagrożone jest karą pozbawienia wolności do lat 2, podczas gdy w Systemie Dozoru Elektronicznego można odbywać karę pozbawienia wolności orzeczoną do roku. Ponadto Rzecznicy zwrócili się o przedstawienie informacji na temat powołania przez Prezesa Rady Ministrów, zgodnie z postulatem Ministra Sprawiedliwości, zespołu międzyresortowego, którego zadaniem ma być wypracowanie rozwiązań przeciwdziałających zjawisku niealimentacji, a także prac zespołu roboczego zajmującego się w Ministerstwie Sprawiedliwości problematyką zatrudnienia osób pozbawionych wolności.

W odpowiedzi Minister wskazał<sup>656</sup>, że postulowana zmiana przepisów wydaje się niezasadna. Przede wszystkim brak jest uzasadnienia dla umożliwienia jednej grupie skazanych tj. skazanym za niealimentację, skorzystania z możliwości odbywania kary w Systemie Dozoru Elektronicznego niezależnie od przyjętej granicy wymiaru kary do 1 roku. Wątpliwe wydaje się, aby odbywanie kary w tym systemie zagwarantowało automatycznie poprawę skuteczności realizowania przez skazanych obowiązku łżenia na utrzymanie innych osób. Minister nie uzyskał dotychczas informacji o powołaniu przez Prezesa Rady Ministrów międzyresortowego zespołu do wypracowania kompleksowych rozwiązań przeciwdziałających zjawisku niealimentacji. W oczekiwaniu na jego powołanie, w

<sup>655</sup> IX.517.1048.2016 z 7 kwietnia 2016 r.

<sup>656</sup> Pismo z 30 maja 2016 r.

Ministerstwie Sprawiedliwości trwają zaawansowane prace zespołu do spraw opracowania projektu ustawy o komornikach sądowych oraz projektu ustawy o kosztach egzekucyjnych. Celem zespołu jest wypracowanie rozwiązań, które poprawią skuteczność egzekucji, a więc także egzekucji świadczeń alimentacyjnych.

W kolejnym wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznicy ponownie zwrócili się<sup>657</sup> o umożliwienie wszystkim skazanym na karę pozbawienia wolności za przestępstwo niealimentacji, wykonywania pracy zarobkowej w Systemie Dozoru Elektronicznego (SDE). Zdaniem Rzeczników zmiana obowiązujących uregulowań pozwoli na realną możliwość przeprowadzenia egzekucji alimentów przez komorników, gdyż osoba odbywająca karę w SDE może faktycznie wykonywać pracę odpłatną, a system pozwala monitorować, czy skazany jest w pracy. Dodatkowo będzie to sprzyjać zmniejszeniu liczby osób osadzanych w jednostkach penitencjarnych, do czego powinno się dążyć poprzez różnego rodzaju rozwiązania prawne i ich praktyczne zastosowanie. Umieszczenie w jednostce penitencjarnej osoby skazanej wyłącznie za niepłacenie alimentów nie sprzyja spłacaniu zobowiązań na rzecz własnych dzieci, a dodatkowo obciąża Skarb Państwa kosztami utrzymania więźnia.

## 5. Współpraca ze stroną włoską w sprawach transgranicznej egzekucji alimentów

Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Rzecznik Praw Dziecka, zwracali uwagę na wciąż aktualny problem związany z egzekucją świadczeń alimentacyjnych zasądzonych przez polskie sądy. Pomimo wielokrotnych interwencji Rzecznika Praw Dziecka, w sprawie trudnej i opieszalej współpracy strony włoskiej ze stroną polską, w kwestii egzekucji świadczeń alimentacyjnych zagadnienie to pozostaje nadal nierozwiązane. Z informacji przekazanych przez Ministra Sprawiedliwości wynika, iż decentralizacja obrotu oraz brak ustawy implementacyjnej ustalającej tryb pracy organu centralnego, stanowią źródło wielu wątpliwości zagranicznych organów centralnych oraz utrudniają wprowadzenie jednolitej praktyki w zakresie pojawiających się problemów. W ramach podjętych przez resort sprawiedliwości działań, w celu poprawy sytuacji zorganizowano ze stroną włoską rozmowy dwustronne, które dotyczyły m.in. jakości współpracy włoskiego organu przyjmującego wnioski i niskiej skuteczności dochodzenia roszczeń przez wnioskodawców mających miejsce zwykłego pobytu w Polsce. Ponadto resort prowadził korespondencję z włoskim Ministrem Sprawiedliwości nt. ogólnych

---

<sup>657</sup> Pismo z 10 sierpnia 2016 r.

problemów występujących we współpracy oraz podejmował na wnioski sądów interwencje w poszczególnych sprawach w formie elektronicznej, listownej oraz na drodze rozmów telefonicznych. Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Rzecznik Praw Dziecka ponownie zwrócili się<sup>658</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o ocenę współpracy z organami Republiki Włoskiej oraz udzielenie informacji o wynikach podjętych działań w sprawie.

Na to wystąpienie Rzecznicy nie otrzymali żadnej odpowiedzi, w związku z czym wystosowane zostało<sup>659</sup> do Ministra Sprawiedliwości pismo ponaglające.

## 6. Aktywizacja zawodowa bezrobotnych dłużników alimentacyjnych

Wyniki badania przeprowadzonego przez Instytut ARC Rynek i Opinia na zlecenie BIG InfoMonitor wskazują, że około 30 proc. z miliona niealimentowanych dzieci nie dostaje finansowego wsparcia od jednego z rodziców. Dzieje się tak dlatego, że rodzic zobowiązany do płacenia alimentów pozostaje bez pracy. Jednocześnie dotychczasowe działania podejmowane w celu aktywizacji zawodowej dłużników alimentacyjnych są niewystarczające i nieskuteczne. Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka we wspólnym wystąpieniu zaapelowali<sup>660</sup> do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o wprowadzenie nowych rozwiązań, które umożliwią dłużnikom alimentacyjnym wejście lub powrót na rynek pracy.

Obecnie to gmina, na terenie której zamieszkuje bezrobotny dłużnik alimentacyjny, powinna zobowiązać go do zarejestrowania się w powiatowym urzędzie pracy. Gmina informuje też urząd pracy o potrzebie aktywizacji zawodowej dłużnika. W rzeczywistości jednak gminy podejmują takie działania tylko w około 12 % przypadków. W Polsce spośród ponad 1,5 mln bezrobotnych prawie 900 tys. stanowią osoby długotrwale bezrobotne. Ustawodawca przyjął, że stopień zagrożenia zjawiskiem bezrobocia nie jest jednakowy dla wszystkich. Szczególna sytuacja na rynku pracy dotyczy m.in. osób bezrobotnych do 30. roku życia, a także powyżej 50. roku życia oraz osób długotrwale bezrobotnych. Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy przyznaje tym grupom pierwszeństwo w kierowaniu do udziału w programach specjalnych w celu aktywizacji zawodowej. Profilowanie pomocy dla bezrobotnych zakłada, że aktywną pomocą w poszukiwaniu pracy w pierwszej kolejności obejmowane są

---

<sup>658</sup> IV.7022.31.2016 z 3 sierpnia 2016 r.

<sup>659</sup> Pismo z 5 listopada 2016 r.

<sup>660</sup> III.7064.121.2016 z 23 maja 2016 r.

osoby w szczególnej sytuacji na rynku pracy. Rzecznicy postulowali, aby tą formą pomocy objąć także dłużników alimentacyjnych. Pozwoliłoby to na zwiększenie skuteczności egzekwowania alimentów.

W odpowiedzi Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej poinformował<sup>661</sup>, że planuje przeprowadzenie kampanii społecznej nagłaśniającej problem niealimentacji. W ocenie Ministra jest wiele form pomocy i prób aktywizacji zawodowej. Główny nacisk stawiany jest na wspieranie zatrudnienia osób bezrobotnych, umożliwienie zdobycia przez bezrobotnych nowych kwalifikacji zawodowych, pobudzenie aktywności zawodowej bezrobotnych oraz pomocy najbardziej biernym na rynku pracy. Wszystkie działania powinny, zdaniem Ministra, zmierzać do uzyskania trwałego zatrudnienia przez osoby bezrobotne, zaś w przypadku braku możliwości jego uzyskania, ułatwienia podjęcia zatrudnienia krótkotrwałego. W celu poprawy sytuacji dzieci, na które nie są płacone alimenty resort pracy rozważa wprowadzenie dłużników alimentacyjnych do przepisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, w którym zostały określone grupy bezrobotnych, którym przysługuje pierwszeństwo w dostępie do programów specjalnych. Ponadto Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej we współpracy z Ministerstwem Sprawiedliwości analizuje możliwości podjęcia działań o zakresie międzyresortowym, zmierzających do wypracowania nowych rozwiązań dotyczących problematyki niealimentacji, w tym również poprawy skuteczności egzekucji alimentów.

## 7. Propozycja utworzenia centralnego rejestru dłużników alimentacyjnych

Podczas 3. posiedzenia Zespołu do Spraw Alimentów została przedstawiona propozycja mająca na celu zwiększenie efektywności egzekucji świadczeń alimentacyjnych dla dzieci. Przedstawiciele Krajowej Rady Komorniczej, odwołując się do projektu nowelizacji ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych, zaprezentowali koncepcję utworzenia centralnego rejestru dłużników alimentacyjnych. Do spisu trafiałyby dane osób, na których ciąży obowiązek alimentacyjny, w przypadku bezskuteczności egzekucji należności. Rejestr mógłby opierać się także na danych z rejestru dłużników niewypłacalnych i biur informacji gospodarczej oraz automatycznie udostępnianych przez komorników sądowych dzięki aplikacji Komornik SQL-VAT lub Kancelaria Komornika-VAT. Jednocześnie wykaz zapewniałby stały dostęp do informacji o dłużnikach alimentacyjnych dla

---

<sup>661</sup> Pismo z 28 czerwca 2016 r.

wszystkich kancelarii komorniczych oraz dla innych podmiotów uprawnionych. Obecnie na podstawie ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów<sup>662</sup> dane o zobowiązaniach dłużnika, wynikających z tytułu świadczeń z funduszu alimentacyjnego, zostają przekazane do biura informacji gospodarczej, jeśli zaległości w płatnościach wynoszą ponad 6 miesięcy. Równocześnie Kodeks postępowania cywilnego<sup>663</sup> oraz ustawa o Krajowym Rejestrze Sądowym<sup>664</sup> umożliwiają wpisanie na wniosek komornika działającego z urzędu do rejestru dłużników niewypłacalnych w KRS osób, których zaległości wynoszą ponad pół roku. Wpis do Krajowego Rejestru Sądowego jest dokonywany niezależnie od tego, czy dłużnik został ujawniony w biurze informacji gospodarczej. Rzecznik wskazał, że zarówno biura informacji gospodarczej, jak i rejestr dłużników niewypłacalnych pełnią funkcję ewidencyjną i informacyjną. Zostały powołane w celu poprawy bezpieczeństwa obrotu gospodarczego i ułatwiają ocenę ryzyka kontraktowania przez ujawnianie dłużników, którzy nie zasługują na zaufanie. Nie stanowią jednak dla wierzycieli alimentacyjnych realnego i skutecznego wsparcia w odzyskaniu zaległych należności. Prezentowana na wstępie koncepcja centralnego rejestru dłużników alimentacyjnych wypełnia tę lukę. Ponadto poprzez szybką aktualizację danych poprawiłaby skuteczność egzekucji komorniczych i dałaby sprawne narzędzie przeciwko dłużnikom działającym w złej wierze. Rzecznik zwrócił się<sup>665</sup> do Ministra Rozwoju o analizę przedstawionego zagadnienia i możliwości podjęcia stosownej inicjatywy legislacyjnej.

Minister Rozwoju i Finansów poinformował<sup>666</sup>, że trwają prace nad nowelizacją ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych<sup>667</sup>. 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

---

<sup>662</sup> Ustawa z 7 września 2007 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 169, z późn. zm.).

<sup>663</sup> Dz.U. z 2014 r., poz. 101, z późn. zm.).

<sup>664</sup> Ustawa z 20 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 687).

<sup>665</sup> IV.7022.35.2016 z 30 sierpnia 2016 r.

<sup>666</sup> Pismo z 19 października 2016 r.

<sup>667</sup> Ustawa z 9 kwietnia 2010 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 105, z późn. zm.).



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 konsumentami.

W ocenie obu Rzeczników wprowadzenie ww. rejestru stanowiłoby ważny element składający się na system pomocy państwa w zakresie zabezpieczenia interesów osób uprawnionych do alimentów. Jeden powszechnie znany i społecznie rozpoznawalny rejestr pozwoli na poprawę skuteczności egzekucji świadczeń alimentacyjnych, będzie także pełnić funkcję prewencyjną. W przypadku stwierdzenia bezskuteczności egzekucji, w rejestrze umieszczone zostaną dane dotyczące osób, na których ciąży obowiązek alimentacyjny na podstawie tytułu wykonawczego pochodzącego lub zatwierdzonego przez sąd. Dlatego na początku roku 2017 Rzecznik zamierza zwrócić się w tej sprawie do Ministra Sprawiedliwości.

## 8. Ograniczenia 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 niezmienionym od lat kryterium dochodowym, od którego uzależnione jest przyznanie prawa do ww. świadczenia.

W wystąpieniu do Ministra 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 o pomocy osobom uprawnionym do alimentów<sup>668</sup> świadczenia te przysługują, jeżeli dochód rodziny w przeliczeniu na jedną osobę w rodzinie nie przekracza kwoty 725 zł. Ustawodawca wskazał również, że Rada

---

<sup>668</sup> Ustawa z 7 września 2007 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 169).



Ministrów, w drodze rozporządzenia, może podwyższać ich wysokość. Niestety, od wejścia w życie ustawy w dniu 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<sup>669</sup> do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o poinformowanie o zajętych stanowisku.

Minister poinformował<sup>670</sup>, że resort zainicjował 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. Poinformował także, że resort nie prowadzi prac nad podwyższeniem lub zniesieniem kryterium dochodowego uprawniającego do świadczeń z funduszu alimentacyjnego.

## E. Inne

### 1. Równe traktowanie rodziców na rynku pracy

W zakresie zainteresowania Rzecznika pozostawała problematyka ochrony rodziny, macierzyństwa i rodzicielstwa, a także zasada równych praw kobiet i mężczyzn w życiu rodzinnym i zawodowym. W wystąpieniu do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Rzecznik zwrócił<sup>671</sup> uwagę na wnioski i zalecenia zawarte w jego raporcie pt. „Godzenie ról rodzinnych i zawodowych. Równe

<sup>669</sup> III.7064.175.2015 z 31 października 2016 r.

<sup>670</sup> Pismo z 29 listopada 2016 r.

<sup>671</sup> XI.420.1.2016 z 30 marca 2016 r.

traktowanie rodziców na rynku pracy”. Kwestią o podstawowym znaczeniu jest zapewnienie równego dostępu do rozwiązań umożliwiających godzenie ról rodzinnych i zawodowych bez względu na płeć. Wdrożenie zaleceń przedstawionych w raporcie powinno przyczynić się do poprawy sytuacji matek na rynku pracy oraz zwiększenia zaangażowania ojców w życie rodzinne. Wyniki badania przeprowadzonego na zlecenie Rzecznika, a także liczne statystyki krajowe i unijne wskazują, że odpowiedzialnością za opiekę nad dziećmi i nieodpłatną pracę w domu obarczane są przede wszystkim kobiety, ojcowie zaś jedynie okazjonalnie angażują się w obowiązki domowe. Prowadzi to do nierównego traktowania kobiet w obszarze zatrudnienia. Kobiety częściej wykonują niskopłatne zawody, podejmują pracę w niepełnym wymiarze czasu pracy, a także statystycznie zarabiają mniej niż mężczyźni. Konsekwencją tego stanu rzeczy jest także nierówne traktowanie mężczyzn w obszarze życia rodzinnego. Pracodawcy często uniemożliwiają korzystanie mężczyznom z uprawnień związanych z rodzicielstwem. Niewielkie zaangażowanie ojców w opiekę nad dzieckiem ilustrują statystyki ZUS. W 2014 roku zaledwie 5,2 tys. ojców zdecydowało się skorzystać z urlopu rodzicielskiego, tym samym mężczyźni stanowią jedynie 1,65% ogółu osób korzystających z tego urlopu, w porównaniu do 310,6 tys. kobiet (98,35% ogółu). Rozwiązaniem zachęcającym ojców do korzystania z urlopu rodzicielskiego jest przydzielenie pewnego okresu urlopu wyłącznie ojcom. W Polsce jedynymi uprawnieniami, które przysługują wyłącznie ojcu, bez możliwości przeniesienia na matkę, są dwutygodniowy urlop ojcowski oraz jeden z 36 miesięcy urlopu wychowawczego, który jeśli nie zostanie wykorzystany przez drugiego z rodziców, przepada. Rozwiązania te nie są jednak wystarczające dla zapewnienia zrównoważonego podziału obowiązków opiekuńczych pomiędzy rodzicami. Warto rozważyć takie skonstruowanie urlopu rodzicielskiego, by jego część była zarezerwowana dla każdego z rodziców bez możliwości zrzeczenia się, z wyjątkiem sytuacji, gdy jeden z rodziców nie może sprawować osobistej opieki nad dzieckiem (np. z powodu długotrwałej choroby czy niezdolności do samodzielnej egzystencji). Przekonanie o drugorzędnej roli mężczyzn w sprawowaniu opieki nad dzieckiem może wzmacniać także ukształtowanie systemu uprawnień związanych z rodzicielstwem w kodeksie pracy w taki sposób, że dostęp ojca do uprawnień związanych z rodzicielstwem uzależniony jest od tego, czy przysługują one matce. Jeżeli matka dziecka nie pozostaje w stosunku pracy lub nie jest objęta ubezpieczeniem społecznym w razie choroby i macierzyństwa, to uprawnienia związane z rodzicielstwem z kodeksu pracy nie przysługują ojcu, nawet jeśli on sam jest zatrudniony. Ojciec nie może skorzystać z płatnego urlopu rodzicielskiego,

gdy matka dziecka nie pracuje. Przysługuje mu pozostała część urlopu macierzyńskiego po wykorzystaniu przez matkę co najmniej 14 tygodni lub 8 tygodni wyłącznie w sytuacji, gdy matka legitymuje się orzeczeniem o niezdolności do samodzielnej egzystencji, jej stan zdrowia uniemożliwia jej sprawowanie osobistej opieki nad dzieckiem i przebywa w szpitalu, w przypadku zgonu matki albo w przypadku porzucenia przez nią dziecka. Taka sytuacja stanowi przykład dyskryminacji ze względu na płeć, ponieważ kobiety – matki pozostające w zatrudnieniu pracowniczym lub objęte ubezpieczeniem nabywają pełnię uprawnień związanych z rodzicielstwem bez względu na sytuację zawodową ojca. W latach 2011-2015 udało się utworzyć ok. 12,5 tys. nowych miejsc opieki nad małymi dziećmi. Dane Eurostatu wskazują jednak, że w 2013 r. zaledwie 5% dzieci było objętych opieką w żłobkach, a 38% dzieci miało zapewnioną opiekę przedszkolną. Odsetek ten znacząco odbiega od średniej dla wszystkich krajów Unii Europejskiej. W całej Europie 27% dzieci korzysta z opieki w żłobku, a 83% dzieci uczęszcza do przedszkoli. W związku z niewielką dostępnością instytucji opieki nad dziećmi do lat 3, korzystanie z elastycznych form zatrudnienia jest jednym z rozwiązań umożliwiających pogodzenie pracy zawodowej z zatrudnieniem. Pracodawca powinien być zobowiązany do uwzględnienia wniosku pracownika, chyba że nie jest to możliwe ze względu na organizację lub rodzaj wykonywanej przez niego pracy. Niezbędne jest także wspieranie pracodawców w tworzeniu przyzakładowych żłobków i klubów dziecięcych.

Ponadto wyniki badania wskazują na wciąż niepełną wiedzę rodziców o przysługujących im uprawnieniach związanych z rodzicielstwem. W ocenie Rzecznika pracodawca powinien mieć prawny obowiązek informowania rodziców o tych uprawnieniach.

W odpowiedzi poinformowano<sup>672</sup> Rzecznika, że przepisy Kodeksu pracy związane z rodzicielstwem nie są zazwyczaj regulacjami, którymi zainteresowani są wszyscy pracownicy zatrudnieni w zakładzie pracy. Zatem konieczność ich rozpowszechnienia pracownikom, których nie dotyczą (jeśli należałoby je udostępniać wszystkim), lub obowiązek weryfikacji, których pracowników one obejmują (jeśli należałoby je udostępniać tylko zainteresowanym) wydaje się niepotrzebnym obciążeniem dla pracodawcy. Tym bardziej, iż korzystanie z większości uprawnień związanych z rodzicielstwem jest fakultatywne.

Biorąc pod uwagę fakt, iż sytuacja materialna i osobista każdej rodziny jest odmienna, wydaje się, iż to od decyzji obojga rodziców powinno zależeć, w jaki

---

<sup>672</sup> Pismo z 28 kwietnia 2016 r.

sposób wykorzystają przysługujące im uprawnienia. Ojcowie mogą być zachęceni do przyjmowania w równej części obowiązków rodzinnych, a przepisy mają umożliwiać taki sposób korzystania z tych uprawnień, który byłby najbardziej adekwatny do rzeczywistych potrzeb rodziny. Ewentualna kolejna zmiana przepisów dotyczących uprawnień pracowniczych związanych z pełnieniem funkcji rodzicielskich może nastąpić dopiero po pewnym okresie obowiązywania obecnych regulacji prawnych, co umożliwi dokonanie analizy sposobu i zakresu ich wykorzystywania przez rodziców dziecka. Niezależnie od powyższego w Ministerstwie trwają analizy sposobu uwzględnienia orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w rozwiązaniach prawnych dotyczących uprawnień pracowniczych związanych z opieką nad dzieckiem.

W nawiązaniu do seminarium pt. „Godzenie ról rodzinnych i zawodowych. Równe traktowanie rodziców na rynku pracy”, które odbyło się w Biurze RPO, Rzecznik przekazał<sup>673</sup> Ministrowi kolejne pismo w tej sprawie z rekomendacjami wypracowanymi w jego trakcie.

Mając na względzie niewystarczającą dostępność żłobków istotne wydaje się upowszechnienie i pewne odformalizowanie możliwości stosowania innych form opieki nad małymi dziećmi, których szeroki wachlarz zapewnia ustawa o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3<sup>674</sup>. Warte rozważenia przy tym są rekomendacje dotyczące wspierania przez państwo rodziców w taki sposób, aby zapewnić im realny wybór spośród różnych dostępnych rozwiązań, odpowiadający przyjętemu w rodzinie modelowi opieki nad dziećmi, często łączonej z aktywnością zawodową matki i ojca. W tym kontekście Rzecznik zwrócił także uwagę na fakt, iż w naszym kraju niezbędny jest kompleksowy rozwój usług publicznych w zakresie opieki nad osobami zależnymi – nie tylko małoletnimi, ale także osobami starszymi, czy z niepełnosprawnościami. Należy odnotować, że obecnie w większości przypadków to na kobietach spoczywa główna odpowiedzialność za opiekę nad dziećmi, osobami starszymi, innymi osobami pozostającymi na utrzymaniu, rodziną i gospodarstwem domowym. Taka sytuacja ma bezpośredni wpływ na stopień i rodzaj podejmowanej przez kobiety aktywności zawodowej, a także nierzadko negatywnie oddziałuje na warunki ich zatrudnienia, zmuszając na przykład do pracy w niepełnym wymiarze czasu lub podejmowania niepewnego zatrudnienia. Wszystkie te czynniki przyczyniają się do zróżnicowania wynagrodzeń ze względu na płeć, prowadząc często do sytuacji popadania przez kobiety w ubóstwo na starość.

---

<sup>673</sup> Pismo z 31 października 2016 r.

<sup>674</sup> Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 157).

Ważne wydaje się także wspieranie różnego rodzaju elastycznych form zatrudnienia, które zapewniają pracownikowi większą autonomię i kontrolę nad czasem wykonywania obowiązków zawodowych, co z kolei pozytywnie wpływa na łączenie ról rodzinnych i zawodowych. Wydaje się, że warto upowszechniać takie podejście do organizacji czasu pracy, określane jako smart working. Rozwiązanie to polega na połączeniu elastyczności, niezależności i współpracy, które niekoniecznie wymaga obecności pracownika w miejscu pracy lub jakimkolwiek wcześniej ustalonym miejscu, oraz które umożliwia pracownikom zarządzanie własnym czasem pracy, a jednak zapewnia jednocześnie przestrzeganie maksymalnego dziennego i tygodniowego wymiaru czasu pracy, określonego przez prawo i przez układy zbiorowe.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>675</sup>, że rozpoczęła pracę Komisja Kodyfikacyjna Prawa Pracy. Przedmiotem prac Komisji będą również zagadnienia związane z godzeniem życia rodzinnego z pracą zawodową. Komisja dokona przeglądu przepisów prawa pracy dotyczących w szczególności urlopów związanych z wykonywaniem funkcji rodzicielskiej, także w kontekście wspierania bardziej równomiernego wykorzystywania tych urlopów przez oboje 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.

Minister wskazał także, że obecnie w resorcie trwa przegląd przepisów ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Przy najbliższej nowelizacji tej ustawy planuje się wprowadzić regulacje służące optymalizacji przepisów regulujących sposób założenia żłobka i klubu dziecięcego, a także kwestie lokalowo-sanitarne dla żłobków i klubów dziecięcych. Analizie poddane są również przepisy dotyczące dziennego opiekuna. Prowadzony przegląd ma na celu 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.

Zagadnienie równego traktowania kobiet i mężczyzn w zakresie uprawnień związanych z rodzicielstwem i na rynku pracy pozostanie w obszarze zainteresowania Rzecznika.

---

<sup>675</sup> Pismo z 14 grudnia 2016 r.

## 2. Wykonywanie orzeczeń sądowych dotyczących kontaktów rodziców z dzieckiem

Rzecznik otrzymywał wiele skarg na wykonywanie orzeczeń sądowych dotyczących kontaktów rodziców z dzieckiem. Możliwość utrzymywania regularnych kontaktów z obojgiem rodziców uznawana jest za jedno z praw dziecka, wynikające m.in. z Konwencji o prawach dziecka. Tymczasem sądowa procedura przewidziana w sprawach o wykonywanie kontaktów z dzieckiem jest – zdaniem wielu rodziców – niejasna, długotrwała i nieskuteczna. Konieczne wydaje się więc przeprowadzenie analizy akt sądowych w sprawach o wykonywanie kontaktów, a następnie rozważenie potrzeby i kierunku zmian przepisów. Wykonanie prawa do kontaktów z dzieckiem uregulowane jest w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego. Postępowanie dzieli się na dwa etapy. W sytuacji, gdy jedno z rodziców narusza obowiązki wynikające z orzeczenia sądowego ustalającego kontakty z dzieckiem, albo z zawartej ugody, sąd opiekuńczy zagraża nakazaniem zapłaty określonej sumy pieniężnej. W kolejnym etapie postępowania wykonawczego, jeżeli rodzic nadal nie wypełnia swego obowiązku wynikającego z dokumentu regulującego kontakty, sąd nakazuje zapłatę określonej kwoty. W niektórych sprawach – jak wskazują skarżący – uprawniony do kontaktów rodzic może zgłaszać skargi na wykonywanie kontaktów, aby odzyskać w ten sposób alimenty płacone na dziecko. Niektórzy rodzice, mimo zasądzania kolejnych kwot, nadal uniemożliwiają uprawnionym rodzicom wykonywanie kontaktów z dzieckiem, mimo że ich zadłużenie z tego tytułu wynosi nawet kilkadziesiąt tysięcy złotych. Kolejnym problemem jest zasądzanie kwot pieniężnych za brak realizacji kontaktów, w przypadku gdy samo dziecko nie wyraża zgody na kontakt z rodzicem. Niepewność prawną obywateli wywołuje przy tym brak jednolitej praktyki i linii orzeczniczej sądów powszechnych. Dzieje się tak m.in. dlatego, że w większości spraw rodzinnych i opiekuńczych, w tym o kontakty, nie można wnieść skargi kasacyjnej do Sądu Najwyższego. Zdaniem Rzecznika kwestia istnienia racjonalnych i efektywnych regulacji prawnych, pozwalających na właściwą i aprobowaną przez wszystkich zainteresowanych członków rodziny realizację wzajemnych kontaktów jest bardzo istotna z punktu widzenia ochrony praw i wolności obywatelskich. Rzecznik zwrócił się<sup>676</sup> do Ministra Sprawiedliwości o zajęcie stanowiska w powyższej sprawie.

Minister poinformował<sup>677</sup> Rzecznika, że z uwagą analizuje zgłaszane postulaty i oceny obowiązujących uregulowań w obszarze prawa rodzinnego. W

<sup>676</sup> IV.7021.204.2014 z 28 kwietnia 2016 r.

<sup>677</sup> Pismo z 17 czerwca 2016 r.



ramach prac Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości dokonano analizy w sprawach rozwodowych odnośnie wykonywania władzy rodzicielskiej i utrzymywania kontaktów z dzieckiem po rozwodzie w praktyce sądowej, co zaowocowano przygotowaniem raportu na ten temat. Raport zwrócił uwagę na rzadkie wykorzystywanie sankcji majątkowych i zaprzecza tezie o ich nadużywaniu, dlatego podejmowanie działań w kierunku zmian obowiązujących przepisów wydaje się przedwczesne. Jednocześnie wskazał, że udoskonalanie przepisów o egzekucji kontaktów nie odniesie zamierzonego celu, jeżeli nie nastąpi zmiana postrzegania tej kwestii w społeczeństwie. Decydującą rolę w uświadamianiu problematyczności tego zjawiska odgrywają sędziowie rodzinni, którzy na co dzień spotykają się ze skonfliktowanymi rodzinami walczącymi o dziecko, z pominięciem troski o jego dobro. Minister przyznał jednocześnie, że przedmiotowe sprawy dopiero od niedawna są objęte statystyką przygotowywaną przez sądy powszechne. Pierwsze półroczne sprawozdanie w tym zakresie miało być dostępne pod koniec lipca 2016 r.

Rzecznik zwrócił się<sup>678</sup> do Ministerstwa ponownie, nawiązując do powyższej odpowiedzi i poprosił o poinformowanie go, czy uzyskane przez Ministerstwo dane statystyczne zostały poddane analizie i jakie wnioski zostały sformułowane w wyniku tej analizy, a także czy planowane jest podejmowanie prac legislacyjnych w sferze regulacji kontaktów między rodzicami i dziećmi, celem zwiększenia skuteczności orzeczeń sądowych w tej sferze. Odnosząc się ponadto do treści udzielonych wyjaśnień, Rzecznik zwrócił uwagę, iż środowiska sędziowskie krytycznie oceniają przede wszystkim dwuetapowość postępowania dotyczącego wykonania orzeczenia w sprawie kontaktów z dzieckiem. Jednocześnie Rzecznik przedstawił ponownie problem, który był przedmiotem jego wystąpień w latach ubiegłych<sup>679</sup>. Kwestia ta to kontakty pełnoletnich osób niepełnosprawnych i ubezwłasnowolnionych z osobami bliskimi. Często zdarza się bowiem, że osoby sprawujące opiekę nad niepełnosprawnymi ograniczają podopiecznemu (osobie pełnoletniej) możliwość kontaktowania się z innymi bliskimi osobami. Rzecznik sugerował w przeszłości rozszerzenie możliwości stosowania przepisów k.r.o. o wykonywaniu kontaktów z dzieckiem także i na takie przypadki. W związku z tym, że prace legislacyjne w zakresie zniesienia instytucji ubezwłasnowolnienia zostały czasowo wstrzymane, Rzecznik zwrócił się o rozważenie potrzeby podjęcia prac legislacyjnych w kwestii uregulowania kontaktów dorosłych osób niepełnosprawnych, a zwłaszcza ubezwłasnowolnionych z osobami bliskimi.

---

<sup>678</sup> Pismo z 12 stycznia 2017 r.

<sup>679</sup> Informacja RPO za 2013r., str.136.



### 3. Skuteczność realizowania przez asystentów rodziny pomocy rodzinom w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych

W trakcie spotkań regionalnych Rzecznikowi przedstawiono problem dotyczący skuteczności realizowania przez asystentów rodziny funkcji wynikających z przepisów ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej<sup>680</sup>. Zgodnie przepisami powyższej ustawy rodziny przeżywające trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych powinny otrzymać niezbędną pomoc państwa. Jedną z form takiego wsparcia jest przydzielenie asystenta rodziny, którego zadaniem jest praca z rodziną w kryzysie oraz pomoc w opiece i wychowywaniu dzieci w celu przezwyciężenia trudnej sytuacji. Analiza Informacji opublikowanej przez Najwyższą Izbę Kontroli dotyczącej „Funkcjonowania asystentów rodziny w świetle ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej”, wskazała na pilną potrzebę zmian w ustawie, które poprawiłyby opiekę nad rodzinami i pracę samych asystentów. Wnioski zawarte w Informacji w części pokrywają się z propozycjami zmian płynącymi ze środowiska asystentów rodziny i koncentrują się głównie wokół zmniejszenia liczby rodzin przypadających na asystenta do 10, trwałości współpracy z rodziną (czego nie gwarantuje zatrudnienie na podstawie umowy cywilnoprawnej), określenie zasad współpracy z kuratorami sądowymi, placówkami pieczy zastępczej czy zagwarantowanie korzystania z superwizji pracy socjalno-wychowawczej i terapeutycznej z rodziną w wymiarze minimum 6 godzin oraz wiele innych postulatów, mających na celu wyeliminowanie trudności w pracy asystentów. Rzecznik, dostrzegając pilną potrzebę zmian w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, zwrócił się<sup>681</sup> do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o rozważenie możliwości podjęcia stosownej inicjatywy legislacyjnej wychodzącej naprzeciw postulatom asystentów rodziny.

W odpowiedzi Minister zapewnił<sup>682</sup> Rzecznika, że kwestie wsparcia rodziny są priorytetowym działaniem resortu, a rozwój asystentury w Polsce jest jego ważnym elementem zarówno w obecnych, jak i w przyszłych działaniach na rzecz rodzin wychowujących dzieci. Jednocześnie postulowany przez Rzecznika kierunek zmian został już dostrzeżony przez resort rodziny, pracy i polityki społecznej, który choćby w regulaminie ogłaszanych w roku 2016 konkursów przyjął zasadę, że w 2017 r. preferencyjnie będą traktowane jednostki samorządu terytorialnego, które w roku 2016 zatrudnią – w ramach projektów konkursowych – asystenta rodziny na

---

<sup>680</sup> Ustawa z 9 czerwca 2011 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 575 ze zm.).

<sup>681</sup> III.502.3.2016 z 8 lipca 2016 r.

<sup>682</sup> Pismo z 8 sierpnia 2016 r.

podstawie Kodeksu pracy na poziomie 75% w relacji do zatrudniania asystentów rodziny na umowę zlecenia. Zdaniem resortu doskonalenie zawodowe, w tym również zapewnienie superwizji, winno być zadaniem obligatoryjnym dla samorządu. W ramach perspektywy finansowej 2014-2020 (PO WER) będą realizowane działania dotyczące szkolenia kadr systemu wsparcia rodziny i pieczy zastępczej, w tym asystentów rodziny.

#### 4. Dostępność do żywności z banków żywności

Z informacji uzyskanych przez Rzecznika w trakcie spotkań regionalnych wynikało, że ze wsparcia banków żywności mogą korzystać tylko osoby, których dochód nie przekracza określonego poziomu, ustalonego procentowo w stosunku do dochodu uprawniającego do korzystania z pomocy społecznej. Rozwiązanie takie uniemożliwia często pomoc osobom faktycznie znajdującym się w biedzie, jak np. osobom posiadającym małe gospodarstwa rolne, których dochód jest niewystarczający, aby się utrzymać, ale skutecznie wyklucza te osoby z tej formy pomocy. Problemu dostępności do żywności z banków żywności dotyczy Program Operacyjny Pomoc Żywnościowa 2014-2020, który jest krajowym programem operacyjnym współfinansowanym ze środków Europejskiego Funduszu Najbardziej Potrzebującym. Program ten wspiera osoby i rodziny, które nie mają możliwości zaspokojenia potrzeb żywnościowych. Pomoc udzielana jest w postaci artykułów spożywczych i posiłków, które są przekazywane osobom potrzebującym bezpłatnie. Z raportów o realizacji programu wynikało, że pomoc udzielana w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa nie trafia do wszystkich potrzebujących, a poziom kryterium dochodowego jest za niski. Dlatego też Rzecznik zwrócił się<sup>683</sup> do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o rozważanie podjęcia stosownej inicjatywy prowadzącej do weryfikacji kwalifikowalności odbiorców Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>684</sup>, że na wniosek organizacji partnerskich resort wystąpił do Komisji Europejskiej z prośbą o interpretację możliwości poszerzenia grupy odbiorców końcowych, którzy mogliby być kwalifikowani samodzielnie przez organizacje partnerskie, jak obecnie jest to możliwe w przypadku osób bezdomnych. Zgodnie z postulatami organizacji przedstawiono propozycję zdefiniowania osób zagrożonych bezdomnością, ze szczególnym uwzględnieniem osób zadłużonych czynszowo oraz zagrożonych

<sup>683</sup> III.7065.131.2016 z 19 lipca 2016 r.

<sup>684</sup> Pismo z 9 sierpnia 2016 r.

eksmisją, jednakże KE nie wyraziła zgody na poszerzenie grupy docelowej uzasadniając swoje stanowisko faktem nieobjęcia pomocą wszystkich osób potrzebujących spełniających obecnie obowiązujące kryteria kwalifikowania, czyli występowanie tzw. „białych plam” - gmin niebiorących udziału w Programie. Komisja podkreśliła, że państwa członkowskie powinny w pierwszej kolejności zapewnić, aby pomoc trafiała do wszystkich osób uprawnionych. Pomimo systematycznego zwiększania się zasięgu oddziaływania Programu i znacznego zmniejszenia udziału „białych plam” do poziomu 22%, pomoc żywnościowa nadal nie trafia do wszystkich osób, które są do niej uprawnione na podstawie obowiązującego kryterium dochodowego z uwagi na słabo rozwiniętą sieć organizacji partnerskich w części regionów. Zgodnie ze stanowiskiem KE celem zarówno Programu Pomocy Żywnościowej w Unii Europejskiej dla Osób Najbardziej Potrzebujących (Program PEAD), jak i Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa (Program FEAD) jest poprawa sytuacji osób najbardziej potrzebujących, a nie całkowite wyeliminowanie niedostatków żywności.

## 5. System 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 Biura RPO, a także w raportach Komisarza Praw Człowieka Rady Europy oraz Informacji Najwyższej Izby Kontroli. 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 superwizji) 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, 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<sup>685</sup> do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o przedstawienie stanowiska w sprawie oraz o poinformowanie o projektowanych rozwiązaniach w zakresie zmiany ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

W odpowiedzi na wystąpienie Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej poinformował<sup>686</sup>, iż w resorcie prowadzone są prace nad zmianami w obszarze przeciwdziałania przemocy, które będą miały na celu zwiększenie bezpieczeństwa oraz ochrony osób zagrożonych bądź doznających przemocy, zagwarantowanie podmiotowości i autonomii rodziny oraz usprawnienie działań kierowanych do osób stosujących przemoc. Planowane jest także w latach 2018–2019 utworzenie dwóch nowych specjalistycznych ośrodków wsparcia dla ofiar, a także zwiększenie finansowania programów oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych oraz poszerzenie oferty w stosunku do osób stosujących przemoc o oddziaływania psychologiczno-terapeutyczne. Przekazane przez Rzecznika uwagi i wnioski zostaną przeanalizowane i ewentualnie uwzględnione na etapie prac nad zmianami w obszarze przeciwdziałania przemocy.

Sprawa pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

---

<sup>685</sup> III.518.16.2016 z 7 grudnia 2016 r.

<sup>686</sup> Pismo z 13 stycznia 2017 r.

## 13. Ochrona praw osób z niepełnosprawnościami

### 1. Projekt ustawy o składce audiowizualnej

Do Rzecznika zwrócili się przedstawiciele stowarzyszenia Polskiego Związku Głuchych w związku z poselskim projektem ustawy o składce audiowizualnej<sup>687</sup>, który nie przewiduje zwolnienia osób niesłyszących oraz niewidomych od obowiązku zapłaty tej daniny publicznej.

Osoby głuche oraz niewidome nie mają możliwości korzystania z oferty programowej przygotowanej przez nadawców telewizyjnych w stopniu równym do osób bez dysfunkcji narządów wzroku czy słuchu. Na mocy Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, Polska zobowiązana jest do wprowadzenia w życie określonych standardów postępowania w celu zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami realizacji ich praw. Zgodnie z art. 30 Konwencji, władze państwowe uznają prawo osób z niepełnosprawnościami do udziału na zasadzie równości z innymi w życiu kulturalnym i podejmują wszelkie odpowiednie środki w celu zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami dostępu do programów telewizyjnych, filmów, teatru i innego rodzaju działalności kulturalnej w przystępnych dla nich formach. Osoby głuche oraz niewidome nie mają możliwości korzystania z oferty programowej przygotowanej przez nadawców telewizyjnych w stopniu równym do osób bez dysfunkcji narządów wzroku czy słuchu. Nieuzasadnione wydaje się zatem zobowiązanie osób z takimi niepełnosprawnościami do uiszczania składki audiowizualnej w pełnej wysokości. Rzecznik zwrócił się<sup>688</sup> do Przewodniczącej Komisji Kultury i Środków Przekazu o rozważenie podczas prac nad projektem ustawy o składce audiowizualnej przywołanych argumentów przemawiających za zwolnieniem od obowiązku opłacania składki audiowizualnej osób niesłyszących i niewidomych.

### 2. Prawo do zasiłku dla bezrobotnych i świadczenia przedemerytalnego dla opiekunów osób niepełnosprawnych

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej podjęło prace nad umożliwieniem nabycia prawa do zasiłku dla bezrobotnych oraz świadczenia przedemerytalnego przez opiekunów osób niepełnosprawnych, którzy utracili prawo do świadczenia opiekuńczego z ustawy o świadczeniach rodzinnych<sup>689</sup> lub zasiłku dla opiekuna, z powodu śmierci podopiecznego lub utraty ważności

---

<sup>687</sup> Druk nr 443.

<sup>688</sup> XI.815.25.2016 z 29 lipca 2016 r.

<sup>689</sup> Ustawa z 28 listopada 2003 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 1518 ze zm.).

orzeczenia o niepełnosprawności. Rzecznik zasygnalizował, że proponowane rozwiązania nie przewidują jednak prawa do zasiłku dla bezrobotnych oraz świadczenia przedemerytalnego dla osób, które faktycznie opiekują się bliskim niepełnosprawnym, ale nie są uprawnione do pobierania świadczeń opiekuńczych z ustawy o świadczeniach rodzinnych. Przyjęte ograniczenie może być uznane za niezgodne z konstytucyjną zasadą równego traktowania oraz sprawiedliwości społecznej. Dlatego Rzecznik zwrócił się<sup>690</sup> do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o zmianę projektowanych przepisów.

W odpowiedzi poinformowano<sup>691</sup>, że przyjęcie postulowanego przez Rzecznika rozwiązania wywołałoby skutki finansowe, których wysokość jest niemożliwa do oszacowania. W opinii Ministra rozwiązanie zaproponowane w projekcie ustawy jest optymalne, ponieważ uwzględnia z jednej strony obiektywne i możliwe do weryfikacji przesłanki utraty prawa do świadczeń dla opiekunów osób niepełnosprawnych, a z drugiej zaś związane z tym skutki finansowe.

### 3. Brak możliwości wniesienia skargi w przypadku odmowy dofinansowania turnusu rehabilitacyjnego ze środków PFRON

Na tle spraw badanych przez Rzecznika wyłonił się problem dotyczący formy prawnej rozstrzygnięcia wniosku o dofinansowanie kosztów turnusu rehabilitacyjnego ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji osób niepełnosprawnych (PFRON).

Zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie turnusów rehabilitacyjnych<sup>692</sup>, wydanego na podstawie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych<sup>693</sup>, centrum pomocy rodzinie w terminie 7 dni od dnia rozpatrzenia wniosku o dofinansowanie powiadamia wnioskodawcę w formie pisemnej o sposobie jego rozpatrzenia. Mimo, że przepis rozporządzenia nie stanowi o tym wyraźnie, to zdaniem Rzecznika takie rozstrzygnięcie ma charakter decyzji administracyjnej, od której przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Za stanowiskiem przedstawionym w wystąpieniu Rzecznika, znajdującym potwierdzenie także w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, przemawia prawo jednostki do procesu oraz do sprawiedliwości proceduralnej, wynikające z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Nie można dopuścić do

<sup>690</sup> III.7040.2.2016 z 9 marca 2016 r.

<sup>691</sup> Pismo z 7 kwietnia 2016 r.

<sup>692</sup> Rozporządzenie z 15 listopada 2007 r. (Dz.U. Nr 230, poz. 1694, z późn. zm.).

<sup>693</sup> Ustawa z 27 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721, z późn. zm.).



sytuacji, aby w demokratycznym państwie prawnym wniosek skarżącego o dofinansowanie kosztów turnusu rehabilitacyjnego, mający znaczenie dla realizacji jego praw, był rozpatrywany poza procedurą, zwłaszcza że rozstrzygnięcie to jest oparte na uznaniu administracyjnym i nieostrych kryteriach wyboru. Dlatego też Rzecznik skierował<sup>694</sup> wniosek do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o wyeliminowanie naruszającej standardy konstytucyjne praktyki polegającej na udzielaniu informacji odmownej w kwestii dofinansowania turnusu rehabilitacyjnego bez wydawania decyzji, a także na odrzucaniu możliwości wnoszenia skarg na takie rozstrzygnięcia.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>695</sup>, że przedstawione przez Rzecznika argumenty zostaną poddane szczegółowej analizie i będą brane pod uwagę przy pracach legislacyjnych w powyższym zakresie.

Rzecznik będzie monitorował wprowadzenie zmiany przepisów umożliwiających sądową kontrolę decyzji odmawiających dofinansowania turnusu rehabilitacyjnego ze środków PFRON.

#### 4. Zapewnienie gwarancji procesowych osobom wymagających szczególnego traktowania w postępowaniu karnym

Omówienie z rozdziale „Wykonywanie kar i środków karnych. Zapobieganie demoralizacji i przestępczości nieletnich”: „Wykonywanie kar i środków karnych”.

#### 5. Umieszczanie symbolu niepełnosprawności oraz oznaczeń specjalizacji lekarzy w orzeczeniach o niepełnosprawności

Do Rzecznika zwracały się osoby ze skargami dotyczącymi konieczności umieszczania symbolu niepełnosprawności oraz oznaczeń specjalizacji lekarzy w orzeczeniach o niepełnosprawności. Wnioskodawcy wskazywali, że taka regulacja w sposób nadmierny i nieuzasadniony ingeruje w prawo osób z niepełnosprawnościami do prywatności. Zdaniem Rzecznika obligatoryjne udostępnienie pracodawcy informacji na temat specyficznego schorzenia, na które cierpi pracownik, może budzić wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnego prawa do prywatności, ochrony danych osobowych, prawa do zachowania tajemnicy pacjenta, a w konsekwencji skutkować dyskryminacją osoby z niepełnosprawnością na rynku pracy. Tego typu regulacje prawne są czynnikiem utrudniającym znalezienie pracy, zwłaszcza osobom cierpiącym na schorzenia

<sup>694</sup> III.511.1.2016 z 14 czerwca 2016 r. i 25 sierpnia 2016 r.

<sup>695</sup> Pismo z 26 lipca 2016 r.



ukryte, takie jak choroby psychiczne, niepełnosprawność intelektualna czy epilepsja. Tacy pracownicy często nie potrzebują specjalnych dostosowań miejsca i warunków pracy, a wciąż powszechne stereotypy na temat ich niepełnosprawności powodują niechęć pracodawców do ich zatrudniania. Zamiast symbolu choroby czy schorzenia, orzeczenie powinno wskazywać konieczne dla osoby niepełnosprawnej dostosowania i udogodnienia w miejscu i procesie pracy. Nowelizacja przepisów prawa, która uwzględniałaby konieczność ochrony danych wrażliwych pracowników z niepełnosprawnościami pozytywnie wpłynęłaby na ich funkcjonowanie na rynku pracy. Rzecznik zwrócił się<sup>696</sup> z prośbą do Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych o rozważenie, czy dla aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnościami konieczne jest ujawnienie pracodawcy informacji o przyczynach niepełnosprawności, o przedstawienie stanowiska Pełnomocnika w przedstawionej sprawie oraz o poinformowanie o podjętych lub planowanych działaniach w tym zakresie.

Pełnomocnik wyjaśnił<sup>697</sup>, 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.

## 6. Trudna sytuacja rodzin wychowujących pełnoletnie osoby niepełnosprawne

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

---

<sup>696</sup> XI.520.1.2016 z 29 września 2016 r.

<sup>697</sup> Pismo z 22 grudnia 2016 r.

Rodzice opiekujący się pełnoletnimi dziećmi z niepełnosprawnością uniemożliwiającą racjonalne podejmowanie decyzji i samodzielne funkcjonowanie, napotykają 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 zwrócił się<sup>698</sup> do Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych o przedstawienie stanowiska wobec sygnalizowanych problemów.

Dalsze działania Rzecznika w powyższej sprawie będą podejmowane po analizie odpowiedzi na wystąpienie.

## 7. Zapewnienie przez osoby niepełnosprawne, na potrzeby egzaminu na prawo jazdy, pojazdu przystosowanego do posiadanej niepełnosprawności

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek<sup>699</sup> Rzecznika w sprawie obowiązku zapewnienia przez osoby niepełnosprawne, na potrzeby egzaminu na prawo jazdy, pojazdu przystosowanego do posiadanej niepełnosprawności.

Trybunał Konstytucyjny orzekł<sup>700</sup>, że przepisy ustawy o kierujących pojazdami<sup>701</sup>, w zakresie, w jakim nie przewidują udzielenia przez władze publiczne efektywnej pomocy osobie niepełnosprawnej wymagającej przystosowania pojazdu do rodzaju schorzenia, w zapewnieniu pojazdu na potrzeby praktycznej części egzaminu państwowego na prawo jazdy kategorii B są niezgodne z Konstytucją RP i Konwencją o Prawach Osób Niepełnosprawnych oraz naruszają prawo osób niepełnosprawnych do pomocy państwa.

---

<sup>698</sup> III.502.7.2016 z 27 października 2016 r.

<sup>699</sup> Informacja RPO z 2013 r., str. 140.

<sup>700</sup> Wyrok z 8 czerwca 2016 r., sygn. akt K 37/13, Dz.U. 2016 poz. 1241.

<sup>701</sup> Ustawa z 5 stycznia 2011 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 151, z późn. zm.).

## 8. Przepisy pozbawiające osoby z dysfunkcjami zdrowotnymi prawa do zawarcia małżeństwa i założenia rodziny

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek<sup>702</sup> Rzecznika w sprawie przepisów pozbawiających osoby z dysfunkcjami zdrowotnymi prawa do zawarcia małżeństwa i założenia rodziny.

Wyrokiem<sup>703</sup> Trybunału Konstytucyjnego zakwestionowane przez Rzecznika przepisy uznane zostały za zgodne z Konstytucją. 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.

## 9. Zasady umieszczania osób ubezwłasnowolnionych w domach pomocy społecznej

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek<sup>704</sup> Rzecznika w sprawie zasad umieszczania osób ubezwłasnowolnionych w domach pomocy społecznej. Trybunał uznał<sup>705</sup> za niekonstytucyjne przepisy, które nie dają żadnych szans osobie ubezwłasnowolnionej, aby sprawdzić, czy jest zamknięta w domu pomocy społecznej w sposób zasadny. Możliwość udzielenia przez sąd zezwolenia opiekunowi na umieszczenie w domu pomocy społecznej osoby całkowicie ubezwłasnowolnionej, z zupełnym pominięciem jej woli (przy założeniu, że osoba ta zachowała zdolność komunikowania swoich potrzeb i decyzji) stanowi przykład ustawowego odpodmiotowienia, oraz narusza jej godność. Ponadto przyjęcie osoby całkowicie ubezwłasnowolnionej do domu pomocy społecznej ingeruje w jej wolność osobistą m.in. ze względu na zmianę miejsca zamieszkania oraz konieczność podporządkowania się regulaminowi pobytu w domu pomocy społecznej, tym samym narusza konstytucyjne gwarancje wolności osobistej.

## 10. Utworzenie linii alarmowej dla osób głuchych

Na tle skarg badanych przez Rzecznika wyłonił się problem zgłaszania zawiadomień o sytuacji zagrożenia przez osoby niesłyszące. Niepokojący stan

---

<sup>702</sup> Informacja RPO za 2015 r., str. 146-147.

<sup>703</sup> Wyrok z 22 listopada 2016 r., sygn. akt K 13/15.

<sup>704</sup> Informacja RPO za 2015 r., str. 145-146.

<sup>705</sup> Wyrok z dnia 28 czerwca 2016 r., sygn. akt K 31/15, Dz.U. 2016 poz. 2203.

rzeczy w tym obszarze sygnalizowali 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 wynikało, że 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 ujednolicone oraz funkcjonują w ograniczonym zakresie. Mając powyższe na uwadze Rzecznik zwrócił się<sup>706</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o poinformowanie o stanie prac nad wdrożeniem systemu umożliwiającym obsługę zgłoszeń alarmowych za pomocą sms-ów.

W odpowiedzi Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wskazał<sup>707</sup>, że regulacje prawne dotyczące możliwości przesyłania wiadomości SMS na numer alarmowy 112 wprowadzono po raz pierwszy do polskiego porządku prawnego w 2012 r. w wyniku implementacji dyrektyw unijnych. Zapewniono, że Ministerstwo dokłada wszelkich starań, aby obsługa zgłoszeń alarmowych za pośrednictwem wiadomości tekstowych została wdrożona w jak najszybszym terminie. Zakończenie prowadzonych obecnie prac nad modernizacją systemu planowane jest na 2017 r. Ministerstwo poinformowało także o podjęciu współpracy z Polskim Związkiem Głuchych w celu wypracowania najdogodniejszych rozwiązań spełniających oczekiwania osób z niepełnosprawnością słuchu.

## 11. Dostępność edukacji akademickiej dla osób z niepełnosprawnościami

Omówienie w rozdziale „Prawo do nauki. Szkolnictwo wyższe.”

---

<sup>706</sup> XI.7010.1.2016 z 23 grudnia 2016 r.

<sup>707</sup> Pismo z 16 stycznia 2017 r.

## 12. Dostęp osób niepełnosprawnych do mieszkań komunalnych

Omówienie w rozdziale „Przestrzeganie praw obywateli w sprawach mieszkaniowych”.

## 13. Kontakty osób niepełnosprawnych oraz ubezwłasnowolnionych z osobami bliskimi

Omówienie w rozdziale „Ochrona praw rodziny”

## 14. Ochrona praw osób starszych

### 1. Prawa osób starszych

W wystąpieniu do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Rzecznik zwrócił<sup>708</sup> uwagę na szczególne problemy związane z przestrzeganiem praw osób starszych oraz realizacją zasady równego traktowania bez względu na wiek i podkreślił, że konieczna jest zmiana myślenia o prawach osób starszych oraz przesunięcie akcentów z realizacji jedynie praw socjalnych tej grupy osób na rzecz opracowania całościowej strategii państwa w zakresie polityki senioralnej, opartej o prawa człowieka, angażującej wszystkie instytucje na poziomie centralnym i samorządowym. Niezwykle istotny jest przy tym wzrost świadomości społecznej o występowaniu dyskryminacji ze względu na wiek, a także podjęcie systemowych rozwiązań na rzecz przeciwdziałania temu niepokojącemu zjawisku.

Prognozy demograficzne GUS i Eurostatu dotyczące Polski wskazują, że liczba osób starszych systematycznie wzrasta. Zmiany te związane są z wydłużaniem się prognozowanego czasu życia oraz zmniejszającą się liczbą urodzeń. Według danych dotyczących zdrowia osób starszych, co druga osoba w wieku 60 lat i więcej w Polsce doświadcza ograniczeń w wykonywaniu codziennych czynności. O skali potrzeb świadczy fakt, że blisko 45% spośród osób w wieku 65 lat i więcej mających kłopot z samodzielną realizacją najprostszych codziennych czynności (to 1/3 osób w tym wieku), nie może liczyć na żadną pomoc. Rzecznik zainteresowany był stanem realizacji Założeń Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014-2020. Programy rządowe: Aktywności Społecznej Osób Starszych oraz Senior-Wigor dotyczą bardzo istotnych, ale jedynie częściowych problemów związanych z wdrożeniem polityki senioralnej. Wydaje się, że po środki z wymienionych programów sięgają głównie środowiska i gminy aktywne. Pozostałe realizują jedynie podstawowe zadania obowiązkowe przewidziane w przepisach prawa, w ramach ograniczonych środków finansowych. Nie zapobiega to marginalizacji dużej części osób starszych, które nie posiadają wiedzy o możliwościach wsparcia ze strony samorządów lub też osiągnęły taki poziom niesamodzielnności, że nie są w stanie skutecznie zwrócić się o wsparcie. W najtrudniejszej sytuacji są osoby o znacznie ograniczonej samodzielności oraz ich nieformalni opiekunowie. Łączy się to z ograniczeniami w dostępie do lekarzy geriatrów i łóżek geriatrycznych oraz dostępie do innych świadczeń zdrowotnych. Ponadto zadania ustawowe gmin w zakresie pomocy społecznej nie są bezpośrednio

---

<sup>708</sup> XI.503.2.2016 z 31 marca 2016 r.

dedykowane osobom starszym, nie uwzględniają zatem specyficznych uwarunkowań związanych z wiekiem. Analizy spraw wpływających do Rzecznika oraz prowadzone badania wskazują na występowanie dyskryminacji bezpośredniej oraz pośredniej, ukrytej m.in. w nieadekwatnym systemie wsparcia osób starszych. Dyskryminacja ma miejsce na przykład w dostępie do usług medycznych specyficznych dla wieku starszego. Czas oczekiwania na opiekę medyczną wydłuża się w porównaniu do czasu oczekiwania na zabiegi medyczne mniej skorelowane z wiekiem pacjenta. Innym przykładem dyskryminacji osób starszych są odnotowane przez Urząd Regulacji Energetyki przypadki stosowania nagannych technik marketingowych przez sprzedawców energii elektrycznej, czy też wskazywane w raportach UOKiK nadużycia ze strony przedsiębiorców organizujących sprzedaż poza siedzibą swojej firmy, dotyczące najczęściej osób w starszym wieku. Konsekwencje finansowe takich nieprzemyślanych zakupów mogą być tymczasem trudne do poniesienia przy stałym, lecz ograniczonym dochodzie. W odniesieniu zaś do działań na arenie międzynarodowej, Rzecznik zainteresował się również stanowiskiem Polski dotyczącym opracowania i wdrożenia Konwencji o prawach osób starszych, a także treścią odpowiedzi na temat stanu wdrożenia Planu Madryckiego, przygotowywanej dla Niezależnego Eksperta ONZ do spraw przestrzegania praw człowieka względem osób starszych.

W odpowiedzi Minister przedstawił<sup>709</sup> opis działań i zasad ujętych w Założeniach długofalowej polityki senioralnej na lata 2014-2020 oraz cele projektów i programów rządowych realizowanych przez resort: projektu „Strategia rozwoju usług opieki długoterminowej nad osobami starszymi” realizowanego w ramach programu współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej, programu na lata 2015-2020 „Senior-WIGOR” (tworzenie dziennych domów mających zapewnić wsparcie osobom nieaktywnym zawodowo w wieku 60+), a także programu na rzecz aktywności społecznej osób starszych na lata 2014-2020. W ocenie Ministerstwa opracowanie i przyjęcie Konwencji ONZ o prawach osób starszych jest niecelowe. Obowiązujące akty prawa międzynarodowego chronią w sposób całościowy podstawowe prawa człowieka, a sam wiek nie może być bezpośrednią przesłanką do tworzenia specjalnej ochrony. Zapewniono, że wszystkie działania podejmowane przez resort od 2012 r. w ramach polityki senioralnej wpisują się w założenia Planu Madryckiego. Do działań tych należy m.in. utworzenie Departamentu Polityki Senioralnej w MRPiPS, przyjęcie Założeń długofalowej polityki senioralnej na lata 2014-2020 oraz realizacja programów rządowych.

---

<sup>709</sup> Pismo z 5 maja 2016 r.



Poinformowano także o trwających pracach nad przygotowaniem informacji o sytuacji osób starszych na podstawie ustawy o osobach starszych oraz sprawozdania w związku z przesłanym kwestionariuszem przez Roboczą grupę ds. starzenia się społeczeństw, działającą z ramienia Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ (UNECE).

## 2. Zapewnienie opieki zdrowotnej oraz pomocy osobom starszym

System opieki zdrowotnej i pomocy osobom starszym jest w dalszym ciągu niewydolny oraz nieprzygotowany na gwałtownie postępujące zmiany demograficzne i przyrost najstarszej populacji obywateli. Konieczne jest wprowadzenie zmian systemowych, które pozwolą na dostosowanie systemu opieki zdrowotnej do zmian demograficznych. Starzejący się obywatele, bez realnego dostępu do właściwej opieki zdrowotnej i pomocy narażeni są na utratę autonomii i godności.

Z informacji Najwyższej Izby Kontroli „Opieka medyczna nad osobami w wieku podeszłym” (marzec 2015 r.) wynika, że w Polsce nie ma systemu geriatrycznej opieki medycznej nad osobami starszymi. Geriatria nadal należy do specjalizacji niszowych, pomimo że została zaliczona do priorytetowych dziedzin medycyny. Liczba specjalistów w dziedzinie geriatrii jest dalece niewystarczająca i znacznie odbiega od standardów europejskich. Dodatkowo, z powodu braku systemu i adekwatnego finansowania geriatrii, nie wszyscy lekarze geriatry pracują w swojej specjalności. Lekarzom podstawowej opieki zdrowotnej, do których w pierwszej kolejności trafiają osoby starsze, brakuje wiedzy z zakresu opieki geriatrycznej, mimo to przeważnie nie są oni zainteresowani szkoleniami z tej dziedziny. Istotną barierę w rozwoju szpitalnych oddziałów geriatrycznych stanowi obecny system rozliczania świadczeń geriatrycznych przez NFZ. System ten nie jest dostosowany do występującej u osób starszych wielochorobowości. Opieka nad osobami w wieku podeszłym, realizowana zgodnie z zasadami sztuki medycznej, nie przynosi zysków finansowych dla szpitali, a zatem utrzymanie łóżek przeznaczonych dla pacjentów geriatrycznych jest możliwe tylko przy innych oddziałach szpitalnych. Konsekwencją nieodpowiedniej liczby lekarzy oraz łóżek i oddziałów szpitalnych jest duże zróżnicowanie dostępu do świadczeń geriatrycznych, a nawet brak w niektórych województwach poradni geriatrycznych. Mimo wzrostu nakładów na świadczenia opieki zdrowotnej dla osób w podeszłym wieku, wzrosła liczba oczekujących i czas oczekiwania na udzielenie świadczenia.

Rzecznik zwrócił się<sup>710</sup> do Ministra Zdrowia z prośbą o przekazanie informacji na temat działań i zamierzeń resortu zdrowia w tej kwestii.

Minister zapewnił<sup>711</sup>, że resort zdrowia prowadzi szereg działań o charakterze systemowym, ukierunkowanych na stworzenie modelu opieki geriatrycznej. Podejmowane wysiłki mają poprawić dostępność i jakość świadczeń dla osób starszych. Do Sejmu RP wpłynął rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw<sup>712</sup>. Nowe przepisy mają zwiększyć dostęp do produktów refundowanych dla świadczeniobiorców, którzy ukończyli 75. rok życia. Pierwszy wykaz refundowanych bezpłatnych leków zostanie ogłoszony do dnia 1 września 2016 r. Ponadto kończą się prace nad mapami potrzeb zdrowotnych, które obejmują szacowanie potrzeb w lecnictwie szpitalnym od 30 czerwca 2016 r. do 31 grudnia 2018 r. Przeprowadzona zostanie analiza funkcjonowania oddziałów geriatrycznych, a także zostanie dokonana prognoza liczby łóżek dedykowanych osobom starszym.

---

<sup>710</sup> V.7010.19.2016 z 24 marca 2016 r.

<sup>711</sup> Pismo z 10 maja 2016 r.

<sup>712</sup> Druk nr 261.

## 15. Ochrona praw osób bezdomnych

### 1. Zapewnienie pomieszczeń tymczasowych dla osób eksmitowanych

Obowiązujące prawo nie zapewnia realnej ochrony przed bezdomnością w wyniku eksmisji, w sytuacji gdy dłużnikowi nie zostało przyznane prawo do lokalu socjalnego. Świadczą o tym skargi obywateli kierowane do Rzecznika, a także informacje otrzymywane od organizacji pozarządowych i samorządu komorniczego.

W ocenie Rzecznika konieczna jest zmiana ustawy o ochronie praw lokatorów<sup>713</sup>, która umożliwi wyegzekwowanie od gminy obowiązku wskazania pomieszczenia tymczasowego, a osobie eksmitowanej przyzna możliwość skutecznej realizacji prawa do takiego pomieszczenia. Usunięcie do noclegowni bez zapewnienia osobie eksmitowanej realnych uprawnień pozwalających na wyegzekwowanie od gminy realizacji prawa do tymczasowego pomieszczenia jest równoznaczne z eksmisją na bruk. Oczekiwanie bowiem, że osoby zamieszkujące przejściowo w noclegowni lub schronisku będą w stanie zapewnić sobie odpowiedni lokal mieszkalny, jest całkowicie nierealne. Ze spraw wpływających do Biura RPO wynika, że eksmisja po upływie 6 miesięcy oczekiwania na pomieszczenie tymczasowe zdarza się bardzo często. Problem eksmitowania do noclegowni czy schroniska z powodu niezapewnienia przez gminę pomieszczenia tymczasowego dotyczy także kobiet w ciąży, rodzin z małymi dziećmi, osób chorych psychicznie, a także osób z niepełnosprawnością, w tym poruszających się na wózkach inwalidzkich. Rzecznik nie odnotował ani jednego przypadku, w którym gmina przyznała pomieszczenie tymczasowe po otrzymaniu zawiadomienia od komornika, że istnieje potrzeba zapewnienia dłużnikowi takiego pomieszczenia. Znane są natomiast sytuacje, kiedy komornicy dokonują eksmisji niezwłocznie, a więc przed upływem 6-miesięcznego okresu ochronnego, gdy tylko gmina poinformuje, że nie posiada pomieszczenia tymczasowego. Gminy nie mają wystarczającego zasobu pomieszczeń tymczasowych, co prowadzi do zawierania umów z prywatnymi przedsiębiorcami udostępniającymi odpłatnie pomieszczenia hotelowe, a nieraz nawet kontenery, do których kierowane są osoby eksmitowane. Pomieszczenia są w złym stanie technicznym, nie odpowiadają normom powierzchni, a także nie są na bieżąco kontrolowane przez gminy pod względem przydatności do zamieszkania. Ponadto osoba wyeksmitowana do pomieszczenia tymczasowego nie jest w żaden sposób chroniona przed eksmisją na bruk po upływie okresu najmu tego pomieszczenia, niezależnie od tego, jak wygląda jej

---

<sup>713</sup> Ustawa z 21 czerwca 2001 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 150).

sytuacja życiowa. Pozbawienie dłużnika w sposób automatyczny prawa do pomieszczenia tymczasowego budzi wątpliwości co do zgodności ze standardami konstytucyjnymi. Trybunał Konstytucyjny w wyroku<sup>714</sup> z 4 listopada 2010 r. określił pewne minimum ochrony przed eksmisją. W uzasadnieniu tego wyroku Trybunał stwierdził, że kryteriami zróżnicowania standardu pomieszczeń przeznaczonych dla osób eksmitowanych powinny być sytuacja życiowa i materialna osób eksmitowanych, a także przyczyny orzeczenia eksmisji. Obecne rozwiązania prawne nie zapewniają właściwej równowagi pomiędzy ochroną różnych wartości konstytucyjnych. Prawo powinno gwarantować wierzycielowi należyta ochronę własności oraz prawa do sądu (w tym przypadku realizację prawomocnego orzeczenia w rozsądnym terminie), a jednocześnie zapobiegać bezdomności i uwzględniać poszanowanie godności człowieka. Rzecznik zwrócił się<sup>715</sup> do Ministra Infrastruktury i Budownictwa o przedstawienie stanowiska w tej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano<sup>716</sup> Rzecznika, że Ministerstwo złożyło wniosek o wpisanie nowelizacji ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów. Resort infrastruktury i budownictwa również dostrzega problem występujący na tle stosowania przepisu art. 1046 § 4 k.p.c., zgodnie z którym, jeżeli dłużnikowi nie przysługuje tytuł prawny do innego lokalu lub pomieszczenia, komornik wstrzyma się – nie dłużej niż przez okres 6 miesięcy – z dokonaniem czynności do czasu, gdy gmina na wniosek komornika wskaże dłużnikowi tymczasowe pomieszczenie. Rozważana jest zmiana tego przepisu. Ministerstwo analizuje uwagi przedstawicieli samorządu terytorialnego, a także wnioski sygnalizowane przez Najwyższą Izbę Kontroli i Rzecznika w kwestii zmiany rozwiązań prawnych dotyczących systemu najmu lokali w publicznym zasobie mieszkaniowym. Minister nie zgodził się z poglądem, że osoba wyeksmitowana do pomieszczenia tymczasowego nie ma szans, aby uniknąć eksmisji „na bruk”, gdy zakończy się stosunek najmu tego pomieszczenia. Wyjaśnił, że istnieje wówczas możliwość przedłużenia umowy najmu pomieszczenia tymczasowego na następny okres, w sytuacji uzasadniającej zawarcie takiej umowy. Osoba, która traci tytuł prawny do lokalu socjalnego lub pomieszczenia tymczasowego, a także osoba, która nie otrzymała takiego tytułu, ma zagwarantowane prawo do pomocy państwa. Eksmisja dłużnika do noclegowni,

---

<sup>714</sup> K 19/06.

<sup>715</sup> IV.7217.32.2016 z 22 marca 2016 r.

<sup>716</sup> Pismo z 25 kwietnia 2016 r.

schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe również stanowi realizację przez państwo polityki przeciwdziałającej bezdomności.

## 2. Pomoc mieszkaniowa dla osób najuboższych

Omówienie w rozdziale „Przestrzeganie praw obywateli w sprawach mieszkaniowych”: „Polityka mieszkaniowa państwa.

## 3. Zapewnienie opieki zdrowotnej osobom bezdomnym oraz innym osobom nieuzyskującym dochodu

Wciąż nierozwiązany jest problem zapewnienia opieki zdrowotnej osobom bezdomnym oraz innym osobom nieuzyskującym dochodu. Obowiązujące regulacje nie zapewniają takim osobom dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Uzyskanie świadczeń zdrowotnych jest poprzedzone rygorystyczną i skomplikowaną procedurą, niedostosowaną do zjawiska bezdomności. Zdaniem Rzecznika konieczne są odpowiednie zmiany systemowe.

Rzecznik z zadowoleniem przyjął informację o podjęciu przez Ministra Zdrowia przeglądu regulacji dotyczących ubezpieczenia zdrowotnego oraz zapowiedź zapewnienia świadczeń podstawowej opieki zdrowotnej dla wszystkich obywateli. Znaczna część osób bezdomnych i innych osób nieuzyskujących dochodu ma możliwość korzystania ze świadczeń opieki zdrowotnej. Istnieje jednak grupa osób bezdomnych, często nieporadnych życiowo, która nie podejmuje żadnych działań, aby uzyskać dokumenty albo potwierdzenie swych uprawnień do korzystania z opieki zdrowotnej. Funkcjonujący obecnie system wymaga pełnej identyfikacji osoby ubezpieczonej oraz poddania się określonym procedurom, co w praktyce stwarza problemy, zarówno samym zainteresowanym, jak i właściwym w sprawie organom publicznym, już przy objęciu obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego lub potwierdzeniu prawa do świadczeń opieki zdrowotnej. Również korzystanie przez osoby bezdomne ze świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych napotyka na sformalizowane i skomplikowane procedury, którym osoby te nie zawsze są w stanie sprostać (np. uzyskanie skierowania do lekarza specjalisty czy szpitala, oczekiwanie w kolejce na badanie lub zabieg, potwierdzenie zlecenia na wyrób medyczny w Narodowym Funduszu Zdrowia). Problem stanowi także zapewnienie osobom bezdomnym dostępu do niezbędnych świadczeń zdrowotnych, leków i wyrobów medycznych po opuszczeniu szpitala, w schroniskach i innych placówkach dla osób bezdomnych, w tym świadczeń jednorazowych (np. zmiany opatrunku). Duże trudności wiążą się ponadto z

realizacją przez osoby bezdomne prawa do opieki długoterminowej. Przewlekła procedura przyjęcia do zakładów opiekuńczych oraz domów pomocy społecznej niejednokrotnie powoduje konieczność długotrwałej i kosztownej hospitalizacji tych osób. Rzecznik podkreślił, że Konstytucja gwarantuje wszystkim obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Sytuacja materialna polskiego obywatela ma znaczenie, ale wyłącznie w zakresie jego zdolności do współuczestnictwa w finansowaniu świadczeń opieki zdrowotnej. Samo zaś prawo do świadczenia Konstytucja wiąże wyłącznie z posiadaniem polskiego obywatelstwa. Ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych uzależnia natomiast prawo polskich obywateli do świadczeń finansowanych ze środków publicznych od ich sytuacji materialnej. Rozwiązanie to musi budzić wątpliwości w kontekście postanowień Konstytucji. Poprzedni Ministrowie Zdrowia nie podzielali zastrzeżeń Rzecznika, wyrażając stanowisko, że regulacje dotyczące zapewnienia każdemu konstytucyjnego prawa do ochrony zdrowia są wystarczające, a szczególna pomoc osobom w trudnej sytuacji materialnej, także osobom bezdomnym, odbywa się na zasadach i w zakresie określonym w ustawie o pomocy społecznej. Rzecznik zwrócił się<sup>717</sup> do Ministra Zdrowia o zajęcie stanowiska w powyższej sprawie.

Minister podzielił<sup>718</sup> stanowisko Rzecznika, że pomimo tak szerokich regulacji, dostęp do świadczeń wskazanych osób może być utrudniony z uwagi na kwestie formalne, które dla osoby bezdomnej, charakteryzującej się często zmniejszoną zdolnością do aktywnego działania w swoim interesie, mogą stanowić przeszkodę do uzyskania świadczeń opieki zdrowotnej przyznanych na mocy przepisów ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych czy też uzyskaniem środków na pokrycie wydatków na świadczenia zdrowotne, o których mowa w przepisach ustawy o pomocy społecznej. W resorcie zdrowia jest procedowany projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw, który ma na celu zagwarantowanie każdej osobie, która skorzysta ze świadczeń opieki zdrowotnej z zakresu podstawowej opieki zdrowotnej, (także nocnej i świątecznej opieki zdrowotnej), że nie poniesie kosztów udzielonego jej świadczenia opieki zdrowotnej nawet w przypadku, gdy wystąpią trudności z potwierdzeniem jej prawa do świadczeń opieki zdrowotnej.

---

<sup>717</sup> V.7010.17.2016 z 15 marca 2016 r.

<sup>718</sup> Pismo z 3 sierpnia 2016 r.

#### 4. Standaryzacja usług na rzecz osób bezdomnych

Komisja Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności przy Rzeczniku Praw Obywatelskich podjęła uchwałę odnoszącą się do prac nad rozporządzeniem wykonawczym do znowelizowanej ustawy o pomocy społecznej<sup>719</sup>. W uchwale tej Komisja zaapelowała do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o niezwłoczne przeprowadzenie konsultacji społecznych poprzedzających wydanie rozporządzenia określającego standardy usług oraz obiektów, w których mieszczą się noclegownie, schroniska i ogrzewalnie dla osób bezdomnych. Organizacje społeczne zajmujące się pomocą na rzecz osób bezdomnych wyrażały obawy, że nowe wymogi mogą prowadzić do ograniczenia ich działalności. Konieczne bowiem będzie podjęcie kosztownych i czasochłonnych działań, aby dostosować istniejące już placówki do nowych standardów. Dlatego w ocenie Komisji istotne jest także zapewnienie odpowiedniego poziomu finansowania tych działań. Postulat niezwłocznego przeprowadzenia konsultacji jest istotny, ponieważ 36-miesięczny termin na dostosowanie placówek biegnie od momentu wejścia w życie znowelizowanej ustawy o pomocy społecznej, co nastąpiło z dniem 5 września 2015 r. Rzecznik zwrócił się<sup>720</sup> do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o zajęcie stanowiska w tej sprawie oraz przekazanie informacji dotyczących działań resortu w kwestii wydania rozporządzenia określającego standard usług i obiektów, w których mieszczą się noclegownie, schroniska dla osób bezdomnych i ogrzewalnie.

W odpowiedzi poinformowano<sup>721</sup> Rzecznika, że zgodnie z nowym brzmieniem ustawy o pomocy społecznej tymczasowe schronienie może zostać udzielone osobom bezdomnym przez trzy kategorie placówek dla osób bezdomnych: noclegownię, schronisko dla osób bezdomnych i ogrzewalnię. W Departamencie Pomocy i Integracji Społecznej trwają prace nad projektem rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie standardów ogrzewalni, noclegowni i schronisk dla osób bezdomnych. W ramach konsultacji publicznych projekt zostanie skierowany m.in. do Rzecznika, a także organizacji pozarządowych pomagającym osobom bezdomnym. Minister podkreślił również, że ustawowym obowiązkiem gminy jest udzielenie schronienia, zapewnienie posiłku oraz niezbędnego ubrania osobom potrzebującym. Można więc oczekiwać, że gminy będą wspierać podmioty prowadzące placówki noclegowe dla osób bezdomnych w działaniach mających na celu podniesienie standardu

<sup>719</sup> Ustawa z 5 sierpnia 2015 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 1310).

<sup>720</sup> III.7065.76.2016 z 11 kwietnia 2016 r.

<sup>721</sup> Pismo z 18 maja 2016 r.



świadczonych usług. Gminy, związki międzygminne oraz organizacje pożytku publicznego mogą także uzyskać z Banku Gospodarstwa Krajowego w ramach Rządowego programu finansowego wsparcia budownictwa socjalnego i komunalnego dofinansowanie na budowę, rozbudowę, remont lub przebudowę budynku, a także zmianę sposobu użytkowania placówki noclegowej dla osób bezdomnych.

Proces wprowadzania regulacji prawnych dotyczących placówek dla bezdomnych będzie monitorowany przez Rzecznika.

## 5. Zapewnienie faktycznej realizacji praw wyborczych osób bezdomnych

Omówienie w rozdziale „Wybrane konstytucyjne prawa i wolności obywateli”: „Prawa wyborcze”.

## 16. Prawo do nauki

### A. Realizacja obowiązku szkolnego

#### 1. Zmiany w edukacji przedszkolnej i wczesnoszkolnej

Ustawa o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw<sup>722</sup> zakłada powrót do stanu prawnego, w którym obowiązkiem szkolnym objęte były dzieci od siódmego roku życia. Wprowadzono również obowiązek odbycia rocznego przygotowania przedszkolnego dla dzieci w wieku 6 lat. Rzecznik zasygnalizował w wystąpieniu problemy poruszone podczas obywatelskiego wysłuchania publicznego, wynikające ze zmian w ustawie o systemie oświaty.

Jednym z podstawowych zarzutów dotyczących nowych przepisów był negatywny wpływ przesunięcia granicy wieku, od którego powstaje obowiązek szkolny, na realizację prawa dzieci 3, 4, i 5-letnich do edukacji przedszkolnej. Obawy dotyczyły zwłaszcza terenów wiejskich, w których dostępność edukacji przedszkolnej jest najmniejsza. Na tę kwestię zwrócił uwagę także Rzecznik Praw Dziecka. Zasadniczym problemem, wymagającym pilnego rozwiązania, był brak podstawy programowej dostosowanej do potrzeb sześciolatków rozpoczynających obowiązkowe roczne przygotowanie przedszkolne oraz siedmiolatków, którzy rozpoczną edukację wczesnoszkolną we wrześniu 2016 r. Likwidacja obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego dla pięciolatków, w ocenie uczestników wysłuchania publicznego, mogła mieć negatywny wpływ na wyrównywanie szans edukacyjnych zwłaszcza dla dzieci z uboższych rodzin. Tymczasem zapewnienie równego dostępu do wykształcenia na każdym etapie edukacji jest obowiązkiem państwa i powinno polegać na usuwaniu różnic prawnych i faktycznych. Istotną obawą była także możliwość utraty pracy przez nauczycieli szkół podstawowych, z uwagi na mniejszą liczbę uczniów w roku szkolnym 2016/2017. Rzecznik zwrócił się<sup>723</sup> do Ministra Edukacji Narodowej z prośbą o odniesienie się do przedstawionych uwag uczestników wysłuchania obywatelskiego, a także o przekazanie informacji na temat planowanych działań związanych z organizacją edukacji przedszkolnej i wczesnoszkolnej.

Minister podkreślił<sup>724</sup> istotną rolę gmin w organizacji wychowania przedszkolnego oraz wskazał na zmiany w ustawie o systemie oświaty, jakie miały mieć miejsce od 1 września 2016 r. Wprowadzone zmiany wychodziły naprzeciw oczekiwaniom rodziców, którzy – protestując przeciwko obniżeniu wieku

<sup>722</sup> Ustawa z 29 grudnia 2015 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 35).

<sup>723</sup> VII.7037.9.2016 z 1 lutego 2016 r.

<sup>724</sup> Pismo z 24 lutego 2016 r.

obowiązku szkolnego – zwracali uwagę na emocjonalne problemy dziecka, nieprzygotowanie infrastruktury części szkół na przyjęcie sześciolatków, nauczanie w oddziałach mieszanych złożonych z uczniów 6- i 7-letnich, niedostosowanie opieki świetlicowej do potrzeb emocjonalnych młodszych dzieci. W ocenie resortu edukacji zmiany w systemie oświaty nie spowodują likwidacji stanowisk nauczycieli przedszkolnych i wczesnoszkolnych. Wszelkie projekty zmian w systemie edukacji miały być poprzedzone konsultacjami społecznymi.

## 2. Wątpliwości dotyczące skutków, planowanej przez MEN reformy oświaty, dla ogólnokształcących szkół muzycznych

Na tle spraw badanych przez Rzecznika pojawiły się wątpliwości dotyczące skutków planowanej 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. 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 sześcioletnich ogólnokształcących szkół muzycznych I stopnia, przy jednoczesnym stworzeniu ośmioletnich podstawówek, wzbudziła uzasadnione obawy rodziców dzieci uczęszczających do tych placówek. Oznaczałoby to bowiem, że uczniowie, którzy nie planują kontynuować edukacji muzycznej w szkole II stopnia, byłiby zmuszeni przenieść się do innej ogólnokształcącej szkoły podstawowej celem ukończenia edukacji na poziomie podstawowym. Obywatele zwracający się do Biura RPO wskazywali, że nie mogą otrzymać kompleksowych informacji o planowanych zmianach, co wywołało 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<sup>725</sup> do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Ministra Edukacji Narodowej z prośbą o zajęcie stanowiska w

---

<sup>725</sup> VII.7037.127.2016 z 5 grudnia 2016 r.

przedmiotowej sprawie oraz o poinformowanie o kierunku planowanych zmian legislacyjnych dotyczących ogólnokształcących szkół muzycznych.

W udzielonej Rzecznikowi odpowiedzi Ministerstwo Edukacji Narodowej zapewniło<sup>726</sup>, że resorty oświaty i kultury prowadziły stałe prace nad koniecznym dostosowaniem kształcenia w szkołach artystycznych do zmian w systemie oświaty. Z uwagi na kontrowersje, które pojawiły się w opinii publicznej, Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego podjął decyzję, że ogólnokształcące szkoły muzyczne I stopnia będą szkołami o ośmioletnim cyklu kształcenia, z uwzględnieniem jednocześnie sześcioletniego okresu edukacji muzycznej.

## **B. Edukacja przedszkolna**

### **1. Przenoszenie dzieci sześciolatków do zerówek w szkołach podstawowych**

Do Rzecznika zwracali się rodzice sześciolatków, którzy w roku szkolnym 2016/2017 będą odbywali roczne przygotowanie przedszkolne, jednak nie mają możliwości rozpoczęcia lub kontynuowania nauki w przedszkolu. Zgodnie z uchwałami podejmowanymi przez rady gmin, dzieci realizujące roczne obowiązkowe przygotowanie przedszkolne mają być przyjmowane do oddziałów przedszkolnych przy szkołach podstawowych. Przedszkola nie będą przeprowadzały rekrutacji dla sześciolatków. Nie będą również przyjmowały od rodziców dzieci uczęszczających do przedszkoli deklaracji kontynuacji wychowania przedszkolnego w przedszkolu, do którego uczęszczają. Wydaje się, że takie działania mogą stanowić naruszenie przepisów prawa. Jak wynika z informacji prasowych<sup>727</sup> Minister Edukacji Narodowej skierował pismo do samorządów, w którym wskazał, że wybór miejsca realizacji dalszej edukacji należy do rodziców. Rzecznik zwrócił się<sup>728</sup> do Ministra Edukacji Narodowej o przedstawienie stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>729</sup>, że każde dziecko sześcioletnie powinno mieć zapewnione miejsce w przedszkolu, do którego dotychczas chodziło. Odmowa realizacji prawa do kontynuacji edukacji w przedszkolu, do którego dziecko uczęszcza, stanowi naruszenie przepisów prawa oświatowego.

---

<sup>726</sup> Pismo z 11 stycznia 2017 r.

<sup>727</sup> „Gazeta Wyborcza” z 23 lutego 2016 r.

<sup>728</sup> VII.7037.3.2016 z 14 marca 2016 r.

<sup>729</sup> Pismo z 31 marca 2016 r.

## C. Edukacja szkolna

### 1. Odwołania od wyników egzaminów maturalnych

Postulat wprowadzenia możliwości odwołania od wyników egzaminu maturalnego był od dawna formułowany przez Rzecznika na podstawie skarg absolwentów szkół ponadgimnazjalnych, którzy wskazywali, że egzaminy przeprowadzone w różnych latach często są ze sobą nieporównywalne, jak również, że egzaminy oceniane są błędnie przez egzaminatorów zewnętrznych m.in. z uwagi na błędy w kluczu odpowiedzi. Dlatego z dużym zadowoleniem Rzecznik przyjął zapowiedź znowelizowania ustawy o systemie oświaty<sup>730</sup> poprzez wprowadzenie możliwości odwołania się od wyników egzaminów maturalnych. Powstanie regulacji umożliwiającej odwołanie od wyniku egzaminów w tym zakresie będzie krokiem ku pełnej realizacji konstytucyjnego prawa do równości w dostępie do edukacji. Rzecznik zwrócił się<sup>731</sup> do Ministra Edukacji Narodowej o przedstawienie szczegółowych informacji na temat planowanej zmiany przepisów.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>732</sup>, że w resorcie edukacji została przygotowana propozycja zmian w ustawie o systemie oświaty dotycząca wprowadzenia możliwości odwołania się od wyników części pisemnej egzaminu maturalnego. Przygotowany projekt zakłada, że zdający będzie miał prawo odwołać się od wyników części pisemnej egzaminu maturalnego do Kolegium Arbitrażu Egzaminacyjnego działającego przy Centralnej Komisji Egzaminacyjnej, składającej się z niezależnych arbitrów (egzaminatorów i naukowców). Ponieważ wprowadzenie tych zmian wymaga odpowiednich przygotowań organizacyjnych nowe rozwiązania nie będą mogły zostać wprowadzone wcześniej niż w roku szkolnym 2016/2017.

### 2. Procedura przeprowadzania ustnego egzaminu maturalnego z języka polskiego

Zgodnie z ustawą o systemie oświaty<sup>733</sup> egzamin z języka polskiego w części ustnej należy do przedmiotów obowiązkowych objętych egzaminem maturalnym. W obecnym systemie rekrutacji na studia co do zasady nie jest brany pod uwagę punktowy wynik z egzaminu z języka polskiego w części ustnej. W opinii Rzecznika nie zwalnia to jednak ustawodawcy z transparentnej procedury przeprowadzania tego egzaminu, która umożliwiałaby zapoznanie się przez

---

<sup>730</sup> Ustawa z 7 września 1991 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 2156, z późn. zm.).

<sup>731</sup> VII.7031.36.2015 z 18 lutego 2016 r.

<sup>732</sup> Pismo z 18 marca 2016 r.

<sup>733</sup> Ustawa z 7 września 1991 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 2156, z późn. zm.).

uczniów ze sposobem dokonania oceny ich wypowiedzi i możliwościami zakwestionowania oceny budzącej wątpliwość. Do Rzecznika wpłynęły skargi dotyczące sposobu przeprowadzania matury ustnej z języka polskiego. Wątpliwości budzi zasada losowania jednego pytania z 3 typów zadań. W praktyce niektóre typy zadań sprawiają uczniom większe trudności. Może to powodować naruszenie zasady równości i sprawiać, że egzamin nie daje w pełni miarodajnego obrazu wiedzy ucznia i jego umiejętności. Wątpliwości budzi również brak przepisów obligujących komisję do przedstawienia maturzyście szczegółowej informacji dotyczącej przyznanych mu punktów oraz uzasadnienia dokonanej oceny. Za naruszenie praw jednostki należy uznać również brak możliwości odwołania się od oceny z egzaminu ustnego. Rzecznik poparł planowane przez Ministerstwo Edukacji Narodowej zmiany legislacyjne polegające na wprowadzeniu możliwości odwołania się do Kolegium Arbitrażu Egzaminacyjnego od wyniku weryfikacji sumy punktów w części pisemnej egzaminu maturalnego i części pisemnej egzaminu potwierdzającego kwalifikacje w zawodzie począwszy od 2017 r., ale uważa, że zmiany te powinny objąć również egzaminy ustne. Rzecznik zwrócił również uwagę na problem związany z egzaminem maturalnym z języka obcego, dotyczący maturzystów zdających egzamin z więcej niż z jednego języka i zaproponował możliwość zadeklarowania jako przedmiotu dodatkowego języka obcego na poziomie podstawowym. Rzecznik skierował<sup>734</sup> wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie.

Minister poinformował<sup>735</sup>, że podstawą prawną do przeprowadzania ustnego egzaminu maturalnego jest ustawa o systemie oświaty. Zgodnie z przepisami zadania egzaminacyjne sprawdzają umiejętności, które absolwent powinien nabyć w trakcie nauki określone w podstawie programowej kształcenia ogólnego. Należą do nich: tworzenie wypowiedzi na określony temat, zgodnej z zasadami poprawności językowej, logiki i retoryki, a także umiejętność analizy i interpretacji tekstów kultury. W ocenie Ministra wszystkie zadania egzaminacyjne z języka polskiego: ikoniczne, literackie i językowe wynikają z zapisów podstawy programowej i opierają się na umiejętnościach, które powinny być w szkolnej dydaktyce kształtowane. Losowy charakter przyjętej formuły nie ma wpływu na sprawdzanie umiejętności tworzenia wypowiedzi na określony temat, zgodnej z zasadami poprawności językowej, logiki i retoryki. Zdaniem Ministra nie ma przeciwwskazań do udzielania zdającemu informacji na temat wyników punktowych uzyskanych za poszczególne aspekty wypowiedzi. Z kolei możliwość

<sup>734</sup> VII.7031.4.2016 z 11 lipca 2016 r.

<sup>735</sup> Pismo z 13 września 2016 r.

odwoływania się od wyniku matury ustnej z języka polskiego wymagałaby obowiązkowego nagrywania wypowiedzi wszystkich zdających, gdyż podstawą odwołania musi być egzamin, a nie relacja z jego przebiegu. Wiązałaby się to z koniecznością doprecyzowania przepisów dotyczących ochrony danych osobowych oraz zobligowania samorządów do zakupu sprzętu nagrywającego.

W kolejnym wystąpieniu Rzecznik poinformował, 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<sup>736</sup> do Ministra Edukacji Narodowej o zajęcie stanowiska w niniejszej sprawie.

### 3. Równy dostęp do nauczania religii lub etyki dla wszystkich uczniów

Z badań przeprowadzonych na zlecenie Rzecznika wynika, że dostępność lekcji religii mniejszości wyznaniowych oraz lekcji etyki w ramach systemu edukacji szkolnej poprawiła się w ostatnich latach. Ma to odzwierciedlenie zarówno w przepisach prawnych, jak i w praktyce. Zalecenia Rzecznika zawarte w raporcie pt. „Dostępność lekcji religii wyznań mniejszościowych i lekcji etyki w ramach

---

<sup>736</sup> VII.7031.4.2016 z 31 października 2016 r.



systemu edukacji szkolnej. Analiza i zalecenia” dotyczą przede wszystkim doskonalenia rozwiązań organizacyjnych, ale także wprowadzenia pewnych zmian w przepisach prawa. Szkoły rzadko informują rodziców i uczniów o możliwości zorganizowania lekcji religii mniejszości wyznaniowych i lekcji etyki na życzenie. Rzecznik postuluje wprowadzenie do przepisów rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej obowiązku informowania rodziców i uczniów przez dyrektorów szkół o zasadach organizacji takich lekcji. Istotne jest także prowadzenie kampanii informacyjnych na temat zasad organizowania lekcji religii i etyki, w tym o nauczaniu religii mniejszościowych kościołów i związków wyznaniowych. Zdaniem Rzecznika żądanie składania deklaracji o odmowie uczestnictwa w lekcjach religii lub etyki, czy też wymaganie wyrażenia życzenia udziału w takich lekcjach w obecności innych rodziców i uczniów stanowi naruszenie wolności sumienia i wyznania oraz prawa do nieujawniania swego światopoglądu, przekonań religijnych czy wyznania. Istotne jest również, aby szkoły wykazywały większą inicjatywę w organizowaniu lekcji religii lub etyki, a nie tylko obarczały tym zadaniem zainteresowanych rodziców i uczniów. Dlatego potrzebna jest odpowiednia zmiana przepisów, aby podmiotem uprawnionym do złożenia wniosku o zorganizowanie lekcji religii były także kościoły i związki wyznaniowe. Konieczne są także usprawnienia organizacyjne, tak aby uczniowie nie byli zniechęceni do zajęć np. trudnym dojazdem czy dodatkowym czasem oczekiwania na lekcje. Kolejnym postulatem jest wprowadzenie rozwiązań organizacyjnych, które zapewnią, że oceny z lekcji religii prowadzone w ramach systemu oświaty będą każdorazowo uwzględniane na świadectwach szkolnych – tak jak ma to miejsce w przypadku lekcji religii rzymskokatolickiej. Dyrektorzy szkół powinni także zapewnić prowadzenie lekcji etyki przez nauczycieli z odpowiednimi kwalifikacjami. Rzecznik wielokrotnie sygnalizował ten problem Ministrowi Edukacji Narodowej. Obowiązek organizowania lekcji etyki powinien wynikać z ustawy o systemie oświaty, a nie wyłącznie z przepisów rozporządzenia. Takie rozwiązanie zwiększyłoby ochronę prawną osób doświadczających dyskryminacji ze względu na religię, wyznanie lub światopogląd. Rzecznik zwrócił się<sup>737</sup> do Ministra Edukacji Narodowej o rozważenie odpowiedniej nowelizacji wymienionych aktów prawnych.

Minister podzielił<sup>738</sup> część sygnalizowanych w raporcie wątpliwości. Jednocześnie zastrzegł, że Ministerstwo nie planuje żadnych zmian w obowiązujących w tym zakresie przepisach. Wyniki badań przeprowadzonych na

<sup>737</sup> XI.5601.4.2016 z 29 kwietnia 2016 r.

<sup>738</sup> Pismo z 8 czerwca 2016 r.

zlecenie Rzecznika świadczą o poprawie w dostępie do lekcji religii mniejszości wyznaniowych oraz lekcji etyki w szkołach. Minister podzieliła przy tym stanowisko Rzecznika co do niedopuszczalności niektórych praktyk, jak żądanie od rodziców deklaracji o odmowie udziału dziecka w lekcjach religii lub etyki, czy też obciążanie ich zadaniem organizowania takich lekcji pomimo tego, że obowiązek ten spoczywa na szkołach i organach prowadzących. Minister nie zgodził się natomiast z postulatem gromadzenia przez resort danych statystycznych uwzględniających liczbę uczniów uczestniczących w lekcjach różnych religii oraz etyki. Zdaniem Rzecznika dane takie pozwoliłyby na bieżącą ocenę dostępności tych lekcji w placówkach oświatowych. Ministerstwo nie podzieliło też opinii na temat potrzeby wprowadzenia obowiązku informowania rodziców o możliwości zorganizowania w szkole tego typu zajęć.

#### 4. Umożliwienie uczniom szkół artystycznych kontynuowania nauki w II klasie

W związku ze zniesieniem obowiązku szkolnego dla sześciolatków, nowelizacja ustawy o systemie oświaty z 29 grudnia 2015 r. zapewniła dzieciom urodzonym w I połowie 2008 r., uczącym się w roku szkolnym 2015/2016 w II klasie szkoły podstawowej, możliwość kontynuowania nauki w tej samej klasie w kolejnym roku szkolnym. Rzecznik otrzymywał skargi rodziców dotyczące braku takiej możliwości dla uczniów szkół artystycznych. Sytuacja ta budzi poważne wątpliwości z punktu widzenia przestrzegania prawa do nauki oraz zasady równości, wynikających z Konstytucji. Zgodnie z wyjaśnieniami Centrum Edukacji Artystycznej, nowelizacja ustawy o systemie oświaty przewiduje prawo do kontynuacji nauki w II klasie – na wniosek rodziców – wyłącznie dla uczniów szkół podstawowych. Przepis ten nie ma zastosowania do szkół artystycznych. Centrum Edukacji Artystycznej wskazało, że przepisy dotyczące szkoły podstawowej mogą mieć zastosowanie do szkół artystycznych tylko na mocy konkretnego upoważnienia ustawowego. Zdaniem Rzecznika trudno jednak znaleźć racjonalne wytłumaczenie dla takiego zróżnicowania sytuacji prawnej dzieci uczęszczających do szkół podstawowych i do szkół artystycznych. Rzecznik wystąpił<sup>739</sup> do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego o przedstawienie stanowiska w tej sprawie.

Minister poinformował<sup>740</sup>, że dzieci urodzone w I połowie 2008 r., które w roku szkolnym 2015/2016 uczęszczają do klasy II szkoły podstawowej na wniosek rodziców, złożony do 31 marca 2016 r., mogą w roku szkolnym 2016/2017

<sup>739</sup> VII.7037.39.2016 z 31 maja 2016 r.

<sup>740</sup> Pismo z 13 czerwca 2016 r.

kontynuować naukę w klasie II szkoły podstawowej. W opinii Ministra nie ma podstawy prawnej umożliwiającej uczniom ogólnokształcącej szkoły muzycznej I stopnia kontynuowania nauki ponownie w klasie II. Ponadto wyjaśnił, że do Ministerstwa zwrócono się tylko w trzech przypadkach dotyczących uczęszczających do II klasy dwóch ogólnokształcących szkół muzycznych I stopnia i ze względu na niepełne uregulowanie przedmiotowego przepisu ustawowego Ministerstwo dołożyło wszelkich starań w celu rozwiązania zaistniałego problemu mając na uwadze głównie dobro dziecka.

## **D. Bezpieczeństwo w szkołach**

### **1. Monitoring wizyjny w szkołach**

Rzecznik od wielu lat podejmuje działania mające na celu zwrócenie uwagi organów państwowych na konieczność uregulowania monitoringu wizyjnego w Polsce. Mimo zagrożeń dla konstytucyjnych wolności i praw obywateli, jakie powoduje brak stosownych regulacji odnoszących się do monitoringu wizyjnego, kwestia ta nie została uregulowana. Niezależnie od uregulowania monitoringu wizyjnego stosowanego w przestrzeni publicznej, koniecznym jest wprowadzenie regulacji dotyczącej monitoringu wizyjnego stosowanego w szkołach i innych placówkach oświatowych. Brak niezbędnej regulacji pozostawia organom szkoły dowolność decydowania o formach i zakresie ingerencji w sferę życia prywatnego uczniów. Rzecznik zwrócił się<sup>741</sup> do Ministra Edukacji Narodowej o przedstawienie stanowiska i rozważenie podjęcia działań legislacyjnych w celu uregulowania kwestii stosowania monitoringu wizyjnego w szkołach.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>742</sup>, że podziela opinię Rzecznika w sprawie określenia ogólnych reguł instalowania monitoringu wizyjnego w szkołach oraz przechowywania danych zdobytych w ten sposób. Zaznaczył jednak, że regulacje nie mogą pozostawać w sprzeczności z przepisami obowiązującymi w instytucjach publicznych. Dalsze działania w tej sprawie uwarunkował wynikiem kontroli NIK, przewidzianej na rok 2016, która ma wykazać, czy system dozoru wizyjnego rzeczywiście wpływa na poprawę bezpieczeństwa uczniów. Do czasu wprowadzenia regulacji szkoły i placówki oświatowe rozważające zainstalowanie kamer powinny zasięgać opinii Generalnego Inspektora Danych Osobowych.

---

<sup>741</sup> VII.501.84.2015 z 5 lipca 2016 r.

<sup>742</sup> Pismo z 1 sierpnia 2016 r.

Odpowiedź otrzymana z MEN została<sup>743</sup> przekazana do wiadomości Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych. W odpowiedzi GIODO poinformował<sup>744</sup> Rzecznika o zastrzeżeniach zgłaszanych do rządowego programu wspomaganie w latach 2015–2018 organów prowadzących szkoły w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki w szkołach – „Bezpieczna+”, które miały m.in. umożliwić rozszerzanie stosowania monitoringu wizyjnego w szkołach. Wątpliwości GIODO wzbudziła przede wszystkim forma działania – uchwała i rozporządzenie Rady Ministrów, które nie są wystarczającą podstawą prawną prowadzenia obserwacji osób. Działania Generalnego Inspektora były w tym przypadku skuteczne i doprowadziły do wycofania krytykowanych przepisów. Jednocześnie Generalny Inspektor zaoferował swoją pomoc w przygotowaniu wytycznych dla szkół już stosujących monitoring wizyjny. Poradnik pt. „Wytyczne Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych dotyczące wykorzystywania monitoringu wizyjnego w szkołach” zostanie wkrótce przekazany do MEN. GIODO przypomniał także, że nie zajmuje stanowiska i nie wydaje opinii, w tym wstępnych, dotyczących legalności przetwarzania danych w hipotetycznych sytuacjach przedstawianych w kierowanych do niego pismach. Zadanie przeprowadzenia oceny niezbędności stosowania monitoringu wizyjnego leży po stronie dyrektorów szkół, ich organów założycielskich w konsultacji z rodzicami i uczniami oraz po stronie MEN.

## **E. Prawa ucznia**

### **1. Ulgowe przejazdy dla uczniów w środkach transportu publicznego**

Na tle spraw badanych przez Rzecznika ujawnił się problem dotyczący ulg przejazdowych dla uczniów w środkach transportu publicznego. Uprawnionymi do 37% ulgi przy przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego są dzieci i młodzież w okresie od rozpoczęcia odbywania obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego, nie dłużej niż do ukończenia 24. roku życia. Dokumentem poświadczającym to uprawnienie jest legitymacja szkolna, jednak otrzymują ją jedynie uczniowie uczęszczający do polskiego systemu oświaty. Obywatele polscy, którzy uczęszczają do szkoły za granicą, w szczególności w sąsiednich państwach UE, nie mogą uzyskać zniżki na przejazdy transportem publicznym w Polsce. W ocenie Rzecznika obowiązujący stan prawny narusza konstytucyjną zasadę równego traktowania przez władze publiczne. Projekt mający

---

<sup>743</sup> VII.501.316.2014 z 18 sierpnia 2016 r.

<sup>744</sup> Pismo z 19 grudnia 2016 r.

rozwiązać problem ulg dla uczniów, przedstawiony kilka lat temu przez Ministerstwo Edukacji Narodowej, ostatecznie nie został zaakceptowany przez ówczesne Ministerstwo Infrastruktury. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>745</sup> do Ministra Infrastruktury i Budownictwa o dokonanie odpowiednich zmian legislacyjnych.

W odpowiedzi Minister wyjaśnił<sup>746</sup>, że dokumentem poświadczającym uprawnienia dzieci i młodzieży do korzystania z ulgi przy przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego jest legitymacja szkolna. Tylko legitymacje szkolne wydane przez szkoły polskiego systemu oświaty zgodnie ze wzorami określonymi w przepisach rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie świadectw, dyplomów państwowych i innych druków szkolnych<sup>747</sup>, są dokumentami poświadczającymi uprawnienie uczniów do ulg. Sytuacja, w której prawo krajowe przyznaje ściśle określonej grupie społecznej (z pominięciem dzieci i młodzieży będącej obywatelami polskimi i obywatelami innych państw UE uczących się poza granicami Polski) uprawnienia do przejazdów ulgowych nie jest przejawem dyskryminacji, lecz wyrazem polityki społecznej państwa. Uwzględnienie postulatów dotyczących rozszerzenia uprawnień do ulg w publicznym transporcie zbiorowym na kolejne grupy społeczne i zawodowe wymagałoby zabezpieczenia na ten cel dodatkowych środków w budżecie państwa. Problem ten powinien być rozpatrywany z udziałem Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministra Finansów.

## **F. Ośrodki szkolno-wychowawcze**

### **1. Zasady finansowania młodzieżowych ośrodków wychowawczych**

W wyniku zmiany interpretacji przepisów rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie zasad kierowania, przyjmowania, przenoszenia, zwalniania i pobytu nieletnich w młodzieżowym ośrodku wychowawczym<sup>748</sup> nastąpiła zmiana zasad finansowania młodzieżowych ośrodków wychowawczych. Do tej pory młodzieżowe ośrodki wychowawcze w Systemie Informacji Oświatowej wskazywały jako wychowanków nie tylko młodzież przebywającą w placówce, ale także skierowaną do ośrodka. Dzięki takiemu rozwiązaniu, uzasadnionemu specyfiką działalności tego rodzaju placówek i stosunkowo dużą rotacją wychowanków, ośrodki mogły liczyć na większe dotacje – ich wysokość zależy

<sup>745</sup> VII.7037.64.2014 z 19 lutego 2016 r.

<sup>746</sup> Pismo z 9 marca 2016 r.

<sup>747</sup> Rozporządzenie z 28 maja 2010 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 893, z późn.zm.).

<sup>748</sup> Rozporządzenie z 27 grudnia 2011 r. (Dz.U. Nr 296, poz. 1755).

bowiem przede wszystkim od liczby uczniów. Środowiska resocjalizacyjne zwracały uwagę na trudną sytuację finansową młodzieżowych ośrodków wychowawczych, która spowodowana była uzależnieniem wysokości dotacji od liczby wychowanków wpisanych do księgi wychowanków i przebywających w ośrodku w dniu 30 września. W ocenie skarżących było to niesłuszne, gdyż wychowankowie przyjmowani byli w ciągu całego roku, a placówka musiała zapewnić miejsce każdemu nieletniemu skierowanemu do ośrodka. Nałożenie obowiązku zwrotu subwencji udzielonej na młodzież skierowaną do ośrodka, która się nie stawiała bądź też oddaliła się samowolnie prowadziło do tego, że placówki miały obowiązek zwrotu części wykorzystanej już dotacji. Zdaniem Rzecznika sytuacja wymagała szybkiego rozwiązania powyższych kwestii, tak aby młodzieżowe ośrodki wychowawcze mogły realizować zadania, do których zostały powołane. Rzecznik zwrócił się<sup>749</sup> do Ministra Edukacji Narodowej o przedstawienie wyjaśnień w powyższej sprawie.

Minister potwierdził<sup>750</sup>, 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 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.

Ponadto w projekcie rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2017 dla wychowanków młodzieżowych ośrodków wychowawczych, skierowanych, lecz niedoprowadzonych do ośrodka – wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy została przyjęta nowa waga.

---

<sup>749</sup> VII.7037.34.2015 z 13 lipca 2016 r.

<sup>750</sup> Pismo z 29 grudnia 2016 r.

## G. Szkolnictwo wyższe

### 1. Ograniczenia praw pracowników naukowych i akademickich ze względu na wiek

Zgodnie z ustawą o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki<sup>751</sup> kandydatami na członków Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów nie mogą być osoby, które ukończyły 70. rok życia. W ocenie Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego przyjęte ograniczenie wiekowe nie ma charakteru dyskryminującego. Rozwiązanie to ma sprzyjać wymianie pokoleniowej w środowisku naukowym, a także usprawnić funkcjonowanie i zwiększyć przejrzystość działania organizacji przedstawicielskich i kontrolnych nauki polskiej. Rzecznik uważa jednak, że całkowite wykluczenie z grona członków Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów może mieć charakter dyskryminujący. Podobne zastrzeżenia, przekazane Ministrowi Nauki i Szkolnictwa Wyższego w wystąpieniu Rzecznika, dotyczą ograniczeń wiekowych dla członków Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz Polskiej Komisji Akredytacyjnej, a także ograniczenia prawa wyborczego przy wyborach do organów uczelni.

Podstawowym zadaniem Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów jest zapewnienie harmonijnego rozwoju kariery naukowej. Centralna Komisja ma wpływ na kształt odpowiednich regulacji prawnych, ale przede wszystkim na kształtowanie wysoko wykwalifikowanej kadry naukowej i podnoszenie standardów nauki w Polsce. Rzecznik podkreślił, że całkowite wykluczenie z jej grona wybitnych specjalistów, motywowane koniecznością dokonania zmiany pokoleniowej w polskiej nauce, może mieć charakter dyskryminujący. W ocenie Rzecznika cechami, które powinny być brane pod uwagę podczas wyborów do wskazanych organów, a zwłaszcza do Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów, będącej centralnym organem administracji rządowej, powinny być wyłącznie wiedza i doświadczenie kandydata. Zastosowane kryterium wieku nie uwzględnia specyfiki działalności organów działających w sferze szkolnictwa wyższego. Rzecznik zwrócił się<sup>752</sup> do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego o rozważenie celowości i zasadności utrzymywania ograniczenia wiekowego w odniesieniu do członkostwa we wskazanych wyżej organach.

---

<sup>751</sup> Ustawa z 14 marca 2003 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 1852, z późn. zm.).

<sup>752</sup> VII.7034.1.2016 z 25 stycznia 2016 r. i 18 maja 2016 r.



## 2. System finansowania uczelni artystycznych

Na tle spraw badanych przez Rzecznika ujawnił się problem dotyczący finansowania uczelni artystycznych w Polsce. Sposób podziału dotacji, w ocenie skarżących, prowadzi w praktyce do znacznego zróżnicowania wysokości dotacji na jednego studenta pomiędzy poszczególnymi uczelniami artystycznymi. Różnica w dotacji może wynosić w praktyce nawet 100%. W związku z pojawieniem się wątpliwości co do zgodności z konstytucyjną zasadą równości, Rzecznik zwrócił się<sup>753</sup> do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego o przedstawienie stanowiska w tej sprawie.

W odpowiedzi Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego wyjaśnił<sup>754</sup>, że określone algorytmem zasady podziału dotacji budżetowej przysługującej uczelniom artystycznym budzą liczne wątpliwości. Nie zgodził się jednak z tezą, jakoby zróżnicowanie wysokości finansowania uczelni mogło stanowić naruszenie konstytucyjnej zasady równości i dyskryminację studentów niektórych uczelni. Dotacja służąca utrzymaniu uczelni musi uwzględniać – poza liczbą studentów studiów stacjonarnych – takie czynniki jak: liczebność kadry naukowo-dydaktycznej, aktywność naukową i artystyczną pracowników, czy wielkość i koszty utrzymania infrastruktury dydaktyczno-naukowej. Jednocześnie zaznaczył, że wielokrotnie zwracał się do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z prośbą o zmianę algorytmu podziału dotacji bądź wręcz wyłączenie uczelni artystycznych z czysto matematycznego systemu ustalania wysokości finansowania. W ocenie Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego niezbędne wydaje się również uwzględnienie w znacznie szerszym niż dotychczas wymiarze dotacji na zadania związane z działalnością kulturalną. Koszty działalności uczelni artystycznych są bowiem w istotnym stopniu pochodną realizowanej przez nie aktywności artystycznej. Minister dysponuje środkami służącymi finansowaniu tej działalności, jednak wielkość tych środków jest nieadekwatna do kosztów ponoszonych w tym zakresie przez szkoły wyższe.

## 3. Dostępność edukacji akademickiej dla osób z niepełnosprawnościami

Rzecznik otrzymywał sygnały o wykluczaniu osób z niepełnosprawnościami z grona potencjalnych studentów niektórych uczelni wyższych. Rolą poszczególnych ministrów sprawujących nadzór nad uczelniami powinno być przeciwdziałanie takim praktykom, sprzecznym nie tylko z ustawami i Konstytucją, ale także z

---

<sup>753</sup> VII.7033.57.2015 z 18 lutego 2016 r.

<sup>754</sup> Pismo z 18 kwietnia 2016 r.

Konwencją o prawach osób niepełnosprawnych. Powszechne prawo do nauki, wyrażone w Konstytucji, zostało rozwinięte w postanowieniach Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, która gwarantuje osobom z niepełnosprawnościami dostęp do powszechnego szkolnictwa wyższego bez dyskryminacji i na zasadzie równości z innymi osobami. Również w Prawie o szkolnictwie wyższym wskazano, że jednym z podstawowych zadań uczelni jest stwarzanie osobom niepełnosprawnym warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia oraz w badaniach naukowych. Rzecznik podkreślił, że zgodnie z ustawą o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania, w szczególnych przypadkach osoba z niepełnosprawnością może nie zostać dopuszczona do nauki na konkretnej uczelni, ale wyłącznie w sytuacji, gdy sprawność fizyczna w określonym obszarze jest warunkiem niezbędnym do ukończenia nauki oraz wykonywania przyszłej działalności zawodowej. Konstytucyjne prawo do nauki osób z niepełnosprawnościami w rzeczywistości podlega jednak licznym ograniczeniom. Studenci z niepełnosprawnościami spotykają się z barierami nie tylko architektonicznymi i komunikacyjnymi, ale także wynikającymi z mentalności. Najważniejszym problemem jest wykluczanie osób z niepełnosprawnościami z grona potencjalnych studentów niektórych uczelni wyższych. Taki wniosek wynika także z przygotowanego w Biurze RPO raportu pt. „Dostępność edukacji akademickiej dla osób z niepełnosprawnościami. Analiza i zalecenia”. Zjawisko wykluczenia osób z niepełnosprawnościami występuje najczęściej w szkołach wyższych lub na kierunkach specjalistycznych o wąskim profilu kształcenia, takich jak uczelnie artystyczne, medyczne, wojskowe czy morskie. Przyczyną takiej praktyki może być przekonanie kadry akademickiej, że nie są to szkoły przeznaczone dla osób z niepełnosprawnościami. Te przekonania znajdują odzwierciedlenie niekiedy w regulaminach studiów bądź w działaniach komisji, które weryfikują kandydatów albo studentów. W ocenie Rzecznika ewentualne ograniczenia w dostępie do edukacji akademickiej powinny wynikać z obiektywnych i racjonalnych przesłanek, a także odnosić się do poszczególnych osób, nie zaś do grupy osób z niepełnosprawnościami. Rzecznik zwrócił się<sup>755</sup> do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministra Zdrowia, Ministra Obrony Narodowej oraz Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej o podjęcie działań na rzecz pełnego urzeczywistnienia prawa osób z niepełnosprawnościami do edukacji, bez dyskryminacji i na zasadzie równości z innymi osobami.

---

<sup>755</sup> XI.7033.2.2015 z 21 maja 2016 r.

Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego poinformował<sup>756</sup>, że w wewnętrznych regulacjach prawnych uczelni artystycznych nie ma przepisów dyskryminujących osoby z niepełnosprawnościami. Uczelnie stwarzają odpowiednie warunki do pełnego udziału osób z niepełnosprawnościami w procesie kształcenia, a do Ministerstwa w ciągu ostatnich lat nie wpłynęła żadna skarga na niedopuszczenie do nauki takiej osoby. Minister podziękował Rzecznikowi za zwrócenie uwagi na potrzebę prowadzenia kompleksowych i cyklicznych szkoleń pracowników uczelni wszystkich szczebli w zakresie specjalnych potrzeb osób z niepełnosprawnościami.

#### 4. Stypendium specjalne dla studentów z niepełnosprawnościami

Rzecznik od dłuższego czasu zabiega o zmianę regulacji prawnych, które uniemożliwiają studentom z niepełnosprawnościami pobieranie stypendium specjalnego na drugim kierunku studiów. Z danych Głównego Urzędu Statystycznego wynika, że w 2014 r. na polskich uczelniach wyższych studiowało 27 730 studentów z niepełnosprawnościami, czyli o ponad tysiąc mniej niż w roku 2013. Nadal odsetek osób z niepełnosprawnościami osiągających wykształcenie wyższe jest znacznie niższy w stosunku do osób sprawnych. Polska zobowiązana jest – na mocy Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych – zapewnić osobom z niepełnosprawnościami dostęp do powszechnego szkolnictwa wyższego bez dyskryminacji i na zasadzie równych szans. Zgodnie z Konstytucją władze publiczne tworzą i wspierają systemy indywidualnej pomocy dla studentów, które mają niwelować różnice w dostępie do edukacji. Taką rolę pełni m.in. stypendium specjalne dla osób niepełnosprawnych przewidziane w Prawie o szkolnictwie wyższym<sup>757</sup>. Niestety, studentowi z niepełnosprawnością, który po ukończeniu jednego kierunku studiów kontynuuje naukę na drugim kierunku, nie przysługuje żadna pomoc materialna, w tym w postaci stypendium specjalnego dla osób niepełnosprawnych. Ograniczenie to odnosi się do wszystkich studentów, nawet jeśli niepełnosprawność powstała w trakcie albo po ukończeniu studiów. Zdarza się, że studenci bądź absolwenci znajdujący się w takiej sytuacji nie są w stanie wykonywać wyuczonego zawodu. Muszą więc zdobyć kolejne kwalifikacje. Rzecznik zwrócił się<sup>758</sup> do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z pytaniem, czy planowane jest wprowadzenie stosownych zmian w Prawie o szkolnictwie

---

<sup>756</sup> Pismo z 6 lipca 2016 r.

<sup>757</sup> Ustawa z 27 lipca 2005 r. (Dz.U. Nr 164, poz. 1365, z późn. zm.).

<sup>758</sup> XI.7036.24.2015 z 24 maja 2016 r.

wyższym. Stypendium specjalne ułatwiłoby studentom z niepełnosprawnościami zdobycie dodatkowych kwalifikacji, a w konsekwencji sprzyjałoby wyrównaniu ich szans na rynku pracy.

Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego zapowiedział<sup>759</sup>, że rozważy postulaty Rzecznika przy następnej zmianie Prawa o szkolnictwie wyższym. Jednak w chwili obecnej nie toczą się prace nad stosowną nowelizacją.

## 5. Pobieranie przez uczelnie wyższe nadmiernych opłat rekrutacyjnych

Rzecznik otrzymywał sygnały o pobieraniu przez uczelnie wyższe nadmiernych opłat rekrutacyjnych, co pozostaje w sprzeczności z postanowieniami Prawa o szkolnictwie wyższym<sup>760</sup>. Problem ten został dostrzeżony przez Najwyższą Izbę Kontroli i przedstawiony w „Informacji o wynikach kontroli – opłaty za studia w publicznych szkołach wyższych”. Uczelnie wyższe mają co prawda szeroką autonomię w zakresie przeprowadzania rekrutacji lecz wprowadzone przez nie rozwiązania nie mogą pozostawać w sprzeczności z powszechnie obowiązującym prawem. Wśród przychodów uczelni są m.in. opłaty za postępowanie związane z przyjęciem na studia. Rektor, ustalając wysokość opłaty, powinien uwzględnić zasadę, że nie może ona przekraczać kosztów planowanych do poniesienia w zakresie niezbędnym do wykonywania czynności związanych z przyjmowaniem na studia na danym kierunku i określonym poziomie kształcenia. Jednocześnie ograniczenia w zakresie maksymalnej wysokości opłat rekrutacyjnych, które pobierają uczelnie wyższe, uregulowane są na poziomie rozporządzenia. Podobne rozwiązanie ma się znaleźć w rozporządzeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie maksymalnej wysokości opłat za postępowanie związane z przyjęciem na studia w uczelni publicznej na rok akademicki 2016/2017. Z kontroli NIK wynikało, że niektóre uczelnie przyjmują zawyżoną, a nierzadko maksymalną stawkę opłaty rekrutacyjnej, nie sporządzając odpowiedniej kalkulacji realnych kosztów postępowania. Ponadto wątpliwości NIK dotyczyły sposobu wydawania środków uzyskanych z opłat rekrutacyjnych, a także nierzetelnej kalkulacji kosztów rekrutacji i rozliczania uzyskanych środków. Rzecznik zwrócił się<sup>761</sup> do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z pytaniem, jakie działania zamierza podjąć, aby usunąć te nieprawidłowości.

---

<sup>759</sup> Pismo z 23 czerwca 2016 r.

<sup>760</sup> Ustawa z 27 lipca 2005 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 572, z późn. zm.).

<sup>761</sup> VII.7030.3.2016 z 10 czerwca 2016 r.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>762</sup>, że prowadzone są prace legislacyjne nad nową ustawą „deregulacyjną”, której głównym założeniem jest odciążenie sfery nauki i szkolnictwa wyższego od nadmiernych obowiązków o charakterze biurokratycznym. W ocenie Ministerstwa wprowadzenie przepisów określających algorytm ustalania przez uczelnie wysokości opłat pozostawałby w sprzeczności z celem ustawy „deregulacyjnej”. Odnosząc się natomiast do pytania Rzecznika w części dotyczącej ograniczania przez uczelnie możliwości zwolnienia z opłat za kształcenie studentów osiągających wybitne wyniki w nauce, bądź pozostających w trudnej sytuacji materialnej wyjaśnił, że do kompetencji senatu każdej uczelni należy szczegółowe określenie zasad pobierania opłat, w tym trybu i warunków zwalniania - w całości lub części - z tych opłat studentów lub doktorantów, w szczególności tych, którzy osiągają wybitne wyniki w nauce lub uczestniczyli w międzynarodowych programach stypendialnych, a także tych, którzy znaleźli się w trudnej sytuacji materialnej.

## 6. Rekrutacja na studia wyższe osób z tzw. starą maturą

Do Rzecznika w dalszym ciągu wpływały liczne skargi absolwentów szkół ponadpodstawowych, którzy otrzymali świadectwo dojrzałości przed rokiem 2004/2005. Ze skarg wynikało, że podczas rekrutacji na uczelnie wyższe nie są uwzględniane ich wyniki osiągnięte na egzaminie dojrzałości (tzw. „stara matura”).

W ocenie Rzecznika zmiany wprowadzone ustawą zmieniającą Prawo o szkolnictwie wyższym<sup>763</sup> nie stoją na przeszkodzie temu, by uczelnie wyższe uwzględniły w swoich uchwałach rekrutacyjnych wyniki wymienione na świadectwie dojrzałości wydawanym przed rokiem 2004/2005. Mimo to, część uczelni nie uwzględnia wyników otrzymanych przez absolwentów szkół ponadpodstawowych na świadectwie dojrzałości i uniemożliwia im wzięcie udziału w rekrutacji na studia na równych zasadach z aktualnymi absolwentami szkół ponadgimnazjalnych. Taka sytuacja budzi poważne wątpliwości Rzecznika z punktu widzenia przestrzegania konstytucyjnego prawa do nauki oraz równego dostępu do edukacji na poziomie wyższym. Rzecznik zwrócił się<sup>764</sup> do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie.

---

<sup>762</sup> Pismo z 24 czerwca 2016 r.

<sup>763</sup> Ustawa z 27 lipca 2005 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 572, z późn. zm.).

<sup>764</sup> VII.7031.2.2016 z 22 lipca 2016 r.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>765</sup>, że Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ministerstwo Edukacji Narodowej, jak i same uczelnie dokładają wszelkich starań, aby jak najbardziej ujednolicić system rekrutacji kandydatów z „nową” i „starą” maturą. W opinii Ministra obowiązujące przepisy umożliwiają „rewizję” zdanego egzaminu maturalnego. Poinformował również, że uwagi zgłaszane przez Rzecznika zostały przekazane Przewodniczącemu Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich do wykorzystania. Zapewnił także, że w przypadku otrzymania jakichkolwiek sygnałów o nieprawidłowościach w działaniach uczelni w postępowaniu rekrutacyjnym Minister niezwłocznie podejmie stosowne kroki interwencyjne.

## 7. Dyskryminacja w zakresie kształcenia ze względu na wiek

Na tle skarg wpływających do Rzecznika wyłonił się problem dotyczący górnego ograniczenia wiekowego dla kandydatów ubiegających się o status słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. Zgodnie z ustawą o Krajowej Szkole Administracji Publicznej<sup>766</sup> słuchacze szkoły są wyłaniani w drodze postępowania rekrutacyjnego spośród osób, które nie ukończyły 32 lat. W ocenie Rzecznika przyjęte ograniczenie wiekowe dla kandydatów ubiegających się o status słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej może stanowić naruszenie zasady równego traktowania i niedyskryminacji, wyrażonych w Konstytucji. Zgodnie z przepisami ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania<sup>767</sup> zakazane jest nierówne traktowanie osób fizycznych ze względu na wiek w zakresie podejmowania kształcenia zawodowego, w tym doksztalcania i doskonalenia zawodowego. Również w Prawie o szkolnictwie wyższym nie występują górne ograniczenia wiekowe w stosunku do kandydatów na słuchaczy studiów wyższych. Powyższy problem został także uwzględniony w Krajowym Programie Działań na rzecz Równego Traktowania na lata 2013-2016, za którego realizację odpowiedzialny jest Pełnomocnik Rządu ds. Równego Traktowania. Ma on zapewnić równe traktowanie w systemie edukacji, a także równy dostęp do edukacji niezależnie od wieku. Rzecznik zwrócił się<sup>768</sup> do Szefa Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów o zajęcie stanowiska wobec przedstawionego zagadnienia oraz wskazanie uzasadnienia dla

---

<sup>765</sup> Pismo z 8 sierpnia 2016 r.

<sup>766</sup> Ustawa z 14 czerwca 1991 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 248).

<sup>767</sup> Ustawa z 3 grudnia 2010 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 254, poz. 1700, z późn. zm.).

<sup>768</sup> XI.800.6.2015 z 6 lipca 2016 r.

obowiązywania górnego limitu wieku 32 lat dla kandydatów na słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej.

Szef Służby Cywilnej podtrzymał<sup>769</sup> stanowisko w kwestii utrzymania limitu wieku warunkującego przyjęcie do Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, jednak biorąc pod uwagę argumenty Rzecznika uznał, że przedmiotowa kwestia powinna zostać poddana analizie, łącznie z innymi propozycjami zmian w funkcjonowaniu Szkoły, tak aby ewentualne zmiany legislacyjne prowadziły do stworzenia spójnego systemu kształcenia kadry administracji państwowej. Zdaniem Szefa Służby Cywilnej wprowadzenie zmiany polegającej wyłącznie na uchyleniu limitu wieku warunkującego przyjęcie do Szkoły jest nieuzasadnione, ale sugestie Rzecznika zostaną wzięte pod uwagę podczas prac nad zmianami dotyczącymi funkcjonowania Szkoły.

---

<sup>769</sup> Pismo z 9 sierpnia 2016 r.



## 17. Ochrona środowiska

### 1. Ochrona praw osób mieszkających w pobliżu farm wiatrowych

Do Biura RPO wpłynęło wiele listów obywateli skarżących się na pogorszenie stanu zdrowia wywołane oddziaływaniem turbin wiatrowych, jak również na procedury lokalizowania i budowy farm wiatrowych. Obawy dotyczące bezpiecznego sytuowania elektrowni wiatrowych były także zgłaszane Rzecznikowi osobiście podczas spotkań z mieszkańcami Suwalszczyzny. Rzecznik ponownie zasygnalizował<sup>770</sup> potrzebę podjęcia inicjatywy legislacyjnej, w wyniku której sytuowanie elektrowni wiatrowych ograniczy konflikty społeczne, a także utwierdzi lokalne społeczności i opinię publiczną w przekonaniu, że prawo obowiązujące w tej materii chroni środowisko, w tym zdrowie ludzi przed negatywnym oddziaływaniem tego rodzaju urządzeń, w szczególności przed hałasem czy infradźwiękami. W dalszym ciągu brakuje instrumentów prawnych, za pomocą których właściwe instytucje badałyby faktyczny wpływ oddziaływania farm wiatrowych na środowisko, zarówno na etapie poprzedzającym realizację inwestycji, jak i na etapie jej eksploatacji. Kolejną kwestią wymagającą szczegółowej analizy jest udział zainteresowanych mieszkańców w podejmowaniu decyzji dotyczących lokalizacji elektrowni wiatrowych. Pomimo usytuowania inwestycji blisko sąsiednich nieruchomości, ich właściciele nie są traktowani jak strona postępowań. Często dowiadują się o inwestycji w momencie rozpoczęcia prac budowlanych. Pojawiają się w związku z tym wątpliwości, czy polskie prawo spełnia wymogi wynikające z norm międzynarodowych i prawa Unii Europejskiej. Również Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie proces powstawania lądowych farm wiatrowych w Polsce. Wskazała m.in., że organy administracji publicznej nie w pełni przestrzegały ograniczeń związanych z lokalizacją i budową farm wiatrowych. Władze gmin natomiast decydowały o lokalizacji farm wiatrowych ignorując społeczne sprzeciwy. Zalecenia i postulaty wynikające z kontroli NIK, m.in. dotyczące odpowiednich zmian przepisów, dotychczas nie zostały zrealizowane. Rzecznik wyraził nadzieję, że Minister Infrastruktury i Budownictwa, Minister Zdrowia, Minister Energetyki oraz Minister Środowiska wspólnie wypracują stanowisko w sprawie wprowadzenia skutecznych norm ochronnych, gwarantujących poszanowanie zdrowia ludzi mieszkających w sąsiedztwie farm wiatrowych.

---

<sup>770</sup> IV.7006.271.2014 z 3 lutego 2016 r.

Minister Energetyki poinformował<sup>771</sup>, że uregulowanie zasad lokalizacji elektrowni wiatrowych jest sprawą niezwykle istotną z uwagi na liczne protesty mieszkańców, gdzie są one zlokalizowane. Uchwalenie odpowiednich regulacji prawnych powinno być poprzedzone przeprowadzeniem konsultacji społecznych, aby wypracować wspólne, spójne stanowisko, które będzie reprezentować interesy wszystkich obywateli. Poinformował również, że w resorcie infrastruktury i budownictwa wypracowywane są rozwiązania prawne regulujące zasady lokalizacji elektrowni wiatrowych. Ministerstwo popiera wprowadzenie regulacji dotyczących zasad lokalizacji i budowy elektrowni wiatrowych na lądzie, w tym ustanowienie minimalnych odległości elektrowni wiatrowych od zabudowań ludzkich.

Minister Zdrowia podkreślił<sup>772</sup>, że podjęcie działań legislacyjnych, które określiłyby dopuszczalne poziomy infradźwięków bezpiecznych dla zdrowia ludzi w środowisku ich przebywania, wymaga dogłębnej analizy. Poinformował również, że do Sejmu RP wpłynął poselski projekt ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. W projekcie ustawy określono m.in. warunki lokalizacji zabudowy mieszkaniowej w sąsiedztwie elektrowni wiatrowych, wprowadzono obowiązek uzyskania przez inwestora decyzji o pozwoleniu na użytkowanie oraz decyzji zezwalającej na eksploatację i objęcie elektrowni wiatrowych dozorem technicznym. Zaproponowano także, aby odległość pomiędzy elektrownią wiatrową a zabudowaniami mieszkalnymi oraz obszarami szczególnie cennymi przyrodniczo, była równa lub większa dziesięciokrotności całkowitej wysokości elektrowni wiatrowej.

Do procedowanego w Sejmie poselskiego projektu ustawy odniósł się<sup>773</sup> w swojej odpowiedzi także Minister Infrastruktury i Budownictwa. Poinformował on, że w resorcie toczyły się prace nad uregulowaniem zasad lokalizowania elektrowni wiatrowych, szczególnie względem zabudowy mieszkaniowej, a także zasad stosowania do tych inwestycji przepisów prawa budowlanego. Ponieważ kierunek tych prac był zbieżny z proponowanymi regulacjami projektu poselskiego, obecnie prace legislacyjne zostały wstrzymane.

Minister Środowiska poinformował<sup>774</sup>, że prowadzona jest analiza przepisów o ochronie środowiska przed hałasem. Chodzi o ich konkretyzację i uszczegółowienie oraz wprowadzenie zmian gwarantujących zrównoważony rozwój. Szczególną uwagę resort poświęci farmom wiatrowym. Odnosząc się do

---

<sup>771</sup> Pismo z 12 lutego 2016 r.

<sup>772</sup> Pismo z 29 lutego 2016 r.

<sup>773</sup> Pismo z 7 kwietnia 2016 r.

<sup>774</sup> Pismo z 19 maja 2016 r.

sygnalizowanych problemów z zapewnieniem skutecznego udziału stron i społeczeństwa w postępowaniach o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, Minister stwierdził, że obowiązujące przepisy są jego zdaniem wystarczające.

Zasady lokalizowania farm wiatrowych, w tym względem zabudowy mieszkaniowej, zostały uregulowane w nowej ustawie o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych<sup>775</sup>. Rzecznik Praw Obywatelskich będzie monitorował stosowanie jej przepisów w praktyce. Konstytucyjność niektórych z nowych rozwiązań, w tym m.in. odnoszących się do zasad lokalizacji farm, a także sztywno ustalonej odległości od zabudowy mieszkaniowej, została zakwestionowana przed Trybunałem Konstytucyjnym<sup>776</sup>.

## 2. Przeciwdziałanie zanieczyszczeniu powietrza

Zanieczyszczenie środowiska jest tematem coraz częściej poruszonym w skargach kierowanych do Rzecznika, a także podczas spotkań z mieszkańcami w różnych regionach Polski.

W końcu ubiegłego roku Polska została pozwana przez Komisję Europejską przed Trybunał Sprawiedliwości UE z powodu przekroczenia limitu cząstek stałych w powietrzu, co grozi naszemu państwu poważnymi konsekwencjami finansowymi. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy<sup>777</sup> nakłada na państwa członkowskie obowiązek doprowadzenia do stanu, w którym przewidziane w niej normy jakości powietrza będą zachowane. Tymczasem na niektórych obszarach Polski normy te są wielokrotnie przekraczane. Jako pozytywny przykład działań państwa na rzecz ochrony środowiska można wskazać przyjęcie w końcu ubiegłej kadencji Sejmu RP tzw. ustawy antysmogowej, która umożliwia wprowadzanie przez sejmiki wojewódzkie ograniczeń w spalaniu paliw. Wprowadzenie ograniczeń wiąże się ze zwiększonymi nakładami finansowymi dla gospodarstw domowych (konieczność zmiany systemu ogrzewania, zwiększone koszty ogrzewania). Dlatego państwo powinno nie tylko wprowadzać przepisy umożliwiające samorządom ograniczanie źródeł zanieczyszczeń, ale także wspierać samorząd w realizacji zadań zmierzających do zapewnienia mieszkańcom odpowiedniej jakości powietrza. Rozważenia wymaga, zdaniem Rzecznika, wprowadzenie centralnych

---

<sup>775</sup> Ustawa z 20 maja 2016 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 961); weszła w życie dnia 16 lipca 2016 r.

<sup>776</sup> Sygn. K 51/16.

<sup>777</sup> Dyrektywa z 21 maja 2008 r. 2008/50/WE.

mechanizmów osłonowych dla mieszkańców, którzy mogą zostać dotknięci ekonomicznie ograniczeniami w spalaniu określonych paliw, przede wszystkim węgla. Rzecznik zwrócił się<sup>778</sup> do Ministra Środowiska o przedstawienie stanowiska oraz planowanych działań w sprawie przeciwdziałania zanieczyszczeniu powietrza.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>779</sup> o czynnościach o charakterze strategicznym, legislacyjnym, finansowym oraz informacyjno-edukacyjnym podjętych przez administrację rządową. Funkcjonuje Krajowy Program Ochrony Powietrza, którego celem jest osiągnięcie dopuszczalnych poziomów pyłu i szkodliwych substancji w powietrzu wynikających z przepisów prawa unijnego, a do 2030 r. poziomów wskazywanych przez Światową Organizację Zdrowia. W ramach tzw. ustawy antysmogowej wprowadzono przepisy pozwalające administracji samorządu m.in. na określenie obowiązujących na danym terenie rodzajów i jakości paliw oraz standardów dla urządzeń grzewczych wykorzystywanych w sektorze bytowo-komunalnym. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej podjął prace zmierzające do wypracowania nowej metody wsparcia, głównie osób najuboższych, w zakresie wymiany starych urządzeń grzewczych. Ponadto w ramach finansowanego przez UE Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2014-2020 realizowany jest duży projekt mający na celu poprawę jakości powietrza na obszarze województwa śląskiego.

### 3. Kontrola emisji hałasu podczas miejskich imprez masowych

Do Rzecznika wpływały skargi mieszkańców wielkich ośrodków miejskich oraz miast średniej i małej wielkości na hałas związany z imprezami masowymi. Uciążliwości te wiążą się z brakiem mechanizmu prawnego, który pozwalałby właściwym organom na podejmowanie działań wobec organizatora imprezy tak, by respektował on prawa okolicznych mieszkańców. W przypadku imprez masowych nie można zastosować regulacji Prawa ochrony środowiska<sup>780</sup> w zakresie nadmiernej emisji hałasu, gdyż nie ma możliwości zaklasyfikowania urządzeń używanych przez organizatora imprezy jako instalacji w rozumieniu tej ustawy. Co więcej, przy wydawaniu zezwoleń na organizację imprezy masowej nie bierze się pod uwagę kwestii związanych z ochroną akustyczną terenów, w sąsiedztwie których ma się ona odbywać. Z kolei przepisy prawnokarne zapewniają iluzoryczną

---

<sup>778</sup> V.7203.38.2015 z 24 marca 2016 r.

<sup>779</sup> Pismo z 29 lipca 2016 r.

<sup>780</sup> Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 672, z późn. zm.).

ochronę praw osób narażonych na hałas. W ocenie Rzecznika konieczne jest podjęcie stosownych kroków legislacyjnych, które zagwarantują ochronę zdrowia, a także poszanowanie życia prywatnego i rodzinnego mieszkańców. Rzecznik z zadowoleniem przyjął informację przekazaną przez Ministerstwo Środowiska, że omawiana kwestia została dostrzeżona przez resort środowiska i stała się jednym z przedmiotów prac funkcjonującego w ramach Ministerstwa Zespołu do spraw przygotowania propozycji działań normujących ochronę środowiska przed hałasem. Jak wynikało z przekazanych informacji rekomendacje Zespołu, w tym wprowadzenie regulacji uzależniających wydanie zezwolenia na organizację imprezy masowej od organizacji jej w taki sposób, by emitowany w związku z nią hałas nie powodował nadmiernych uciążliwości, były zbieżne z postulatami Rzecznika. Etap wydawania zezwolenia na organizację imprezy wydaje się bowiem najdogodniejszym momentem do oceny stopnia potencjalnej uciążliwości imprezy dla okolicznych mieszkańców. Rzecznik zwrócił się<sup>781</sup> do Ministra Środowiska o informację, jaki jest aktualny stan prac nad projektowanymi regulacjami i czy znalazły się one w opracowanych przez Ministerstwo projektach aktów prawnych.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>782</sup>, że niemal wszystkie imprezy masowe w znaczący sposób przekraczają akustyczne standardy określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku<sup>783</sup>. Nie da się pogodzić interesu władz lokalnych, polegającego na ożywieniu centrów miast i zaspokojeniu potrzeb lokalnej społeczności, 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 o bezpieczeństwie imprez masowych<sup>784</sup> 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

---

<sup>781</sup> V.7200.8.2015 z 24 sierpnia 2016 r.

<sup>782</sup> Pismo z 20 października 2016 r.

<sup>783</sup> Rozporządzenie z 14 czerwca 2007 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 112).

<sup>784</sup> Ustawa z 20 marca 2009 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 2139, z późn. zm.).

wydania zgody na organizację imprezy, jeśli spowoduje ona znaczne uciążliwości.

#### 4. Zmiana przepisów ustawy o lasach w celu doprecyzowania zasad korzystania z dróg leśnych przez osoby niepełnosprawne

Na tle spraw badanych przez Rzecznika ujawnił się problem dotyczący konieczności dokonania zmiany przepisu ustawy o lasach<sup>785</sup>, określającego zasady korzystania z dróg leśnych. Zgodnie z tym przepisem ruch pojazdem silnikowym po drogach leśnych jest dozwolony, gdy są one oznakowane drogowskazami dopuszczającymi ruch po tych drogach. Ograniczenie nie dotyczy inwalidów poruszających się pojazdami przystosowanymi do ich potrzeb. Obowiązujące przepisy nie zawierają precyzyjnych definicji pojęcia „inwalida” oraz zwrotu „pojazd przystosowany do potrzeb inwalidów”, co stwarza szerokie możliwości interpretacyjne. Z wpisów umieszczonych na forach internetowych wynika, że zarówno osoby niepełnosprawne, jak i strażnicy leśni w różny sposób odczytują kwestionowany przepis. Wspomniane rozbieżności są wynikiem posłużenia się przez ustawodawcę pojęciem niezdefiniowanym w polskim prawie oraz zwrotem niedookreślonym. Z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika, że każda regulacja prawna o charakterze ustawowym musi spełniać wymóg dostatecznej określoności. Przepisy prawne powinny być sformułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów. Obywatele oczekują bowiem od prawodawcy stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości, co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu powinna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, aby ich treść była oczywista dla adresata regulacji prawnej. Niedopuszczalne zatem jest stosowanie pojęć nieostrych, których interpretacja zgodna z zasadami wykładni prawa prowadzi do wniosku, że są one wieloznaczne. Rzecznik zwrócił się<sup>786</sup> do Ministra Środowiska z prośbą o zajęcie się przedstawionym problemem i rozważenie przygotowania projektu zmiany kwestionowanego przepisu ustawy o lasach.

Minister poinformował<sup>787</sup>, że zgodnie z ustawą o lasach inwalidzi mogą poruszać się po drogach leśnych przy pomocy pojazdu silnikowego przystosowanego do swoich potrzeb. Ze względu na ochronę przyrody i zachowanie

<sup>785</sup> Ustawa z 28 września 1991 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 2100, z późn. zm.).

<sup>786</sup> V.811.16.2016 z 30 sierpnia 2016 r.

<sup>787</sup> Pismo z 6 września 2016 r.

przepisów przeciwpożarowych niedozwolony jest natomiast postój na drogach leśnych. Powyższy zakaz obejmuje zarówno pojazdy silnikowe osób pełnosprawnych, jak i niepełnosprawnych. Z uwagi jednak na liczne głosy napływające w tej sprawie Minister Środowiska rozważy przy najbliższej możliwej nowelizacji ustawy o lasach kwestię uregulowania podniesionej kwestii.

## 5. Brak przepisów dotyczących uciążliwości zapachowych

W latach 2006-2014 Rzecznicy poprzednich kadencji prowadzili korespondencję z ówczesnymi Ministrami Środowiska w sprawie braku regulacji prawnych odnośnie do 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 Rzecznika wciąż wpływały skargi na zakłady emitujące przykre zapachy, które obniżały komfort życia okolicznych mieszkańców. Problematyka ta poruszana była również na spotkaniach regionalnych z Rzecznikiem, a także była tematem doniesień medialnych<sup>788</sup>. Analiza wpływających spraw wskazała, 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 artykułu 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

---

<sup>788</sup> Program „Uwaga” 24 października 2014 r., reportaż o fermie kurczaków i tuczników.



lub zapachowej jakości powietrza oraz wydawania stosownych wystąpień pokontrolnych oraz decyzji. W ocenie Rzecznika obecna sytuacja wymaga pilnej interwencji ustawodawczej. Rzecznik zwrócił się<sup>789</sup> więc do Ministra Środowiska z prośbą o podjęcie stosownych działań legislacyjnych w tym zakresie.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>790</sup> o etapowym rozwiązaniu naświetlonego w wystąpieniu Rzecznika 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. Minister 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 resorcie środowiska przygotowywany jest projekt ustawy o przeciwdziałaniu uciążliwości zapachowej.

---

<sup>789</sup> V.7203.5.2014 z 27 października 2016 r.

<sup>790</sup> Pismo z 13 grudnia 2016 r.

## 18. Przestrzeganie praw obywateli w sprawach mieszkaniowych

### A. Polityka mieszkaniowa państwa

#### 1. Brak spójnego programu wspierania przez państwo budownictwa mieszkaniowego w tym socjalnego, adresowanego do osób najuboższych

Rzecznik skierował<sup>791</sup> obszernie i kompleksowe wystąpienie do Prezes Rady Ministrów dotyczące braku spójnej i systemowej polityki mieszkaniowej państwa, adresowanej do osób najuboższych. W oparciu o przeanalizowane dane statystyczne wykazane zostało, że od lat sytuacja dotycząca zaspokajania potrzeb osób oczekujących na lokale komunalne i socjalne nie ulega żadnej poprawie. Potrzebny jest spójny program przygotowany i konsekwentnie realizowany przez państwo oraz zmiany w ustawie o ochronie praw lokatorów, które umożliwiłyby bardziej elastyczne i racjonalne gospodarowanie posiadanymi przez gminę zasobami mieszkaniowymi.

W odpowiedzi Minister Infrastruktury i Budownictwa zapowiedział<sup>792</sup>, że w pierwszej połowie 2016 r. zostanie zaprezentowany „dokument programowy zawierający zestaw działań regulacyjnych i finansowych mających na celu rozwój budownictwa mieszkaniowego i poprawę warunków mieszkaniowych społeczeństwa”. Ministerstwo złożyło ponadto wnioski o wpisanie do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów nowelizacji ustawy o ochronie praw lokatorów. Minister zwrócił także uwagę, że w dniu 25 października 2015 r. weszła w życie nowelizacja ustawy o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, która określiła ramy prawne nowego programu popierania społecznego budownictwa czynszowego. Powstałe w ramach tego programu mieszkania będą kierowane do gospodarstw domowych, których dochody są zbyt niskie, by wynająć mieszkanie lub zaciągnąć kredyt hipoteczny na jego zakup na warunkach czysto rynkowych oraz w ramach programu „MdM”, a zarazem zbyt wysokie, by uzyskać lokal komunalny. Ponadto, weszła w życie nowelizacja ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych. Z danych uzyskanych w Banku Gospodarstwa Krajowego wynika, że zmiany te spowodowały, iż gminy złożyły prawie dwa razy więcej wniosków o dofinansowanie niż w edycji wiosennej 2015 r.

---

<sup>791</sup> IV.7217.2.2016 z 17 marca 2016 r.

<sup>792</sup> Pismo z 21 kwietnia 2016 r.

## B. Ochrona praw lokatorów

### 1. Rozliczenia z tytułu odszkodowania wypłaconego przez gminę właścicielowi z powodu niewskazania lokalu socjalnego dla dłużnika

Ze skarg kierowanych do Rzecznika przez byłych lokatorów zamieszkujących w budynkach prywatnych, jak też z danych uzyskanych od organizacji pozarządowych zajmujących się ochroną praw lokatorów wynikało, że coraz częściej gminy egzekwują od byłych lokatorów kwoty wypłacone wcześniej właścicielom lokali tytułem odszkodowań za brak możliwości korzystania z mieszkań, które zajmują osoby objęte wyrokami eksmisyjnymi z prawem do lokalu socjalnego. W ocenie Rzecznika niezbędna jest zmiana obowiązującego w tym zakresie stanu prawnego, która zapewni byłym lokatorom realną ochronę ich praw. Rozwiązania zawarte w ustawie o ochronie lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego<sup>793</sup> nie sprawdziły się w praktyce. Nie motywują gmin do podjęcia starań na rzecz pozyskania lokali socjalnych, nie chronią w równy sposób interesów wszystkich właścicieli lokali, ani też nie uwzględniają interesów osób oczekujących na realizację przyznanego im uprawnienia do lokalu socjalnego. Eksmisje z lokali w budynkach prywatnych z prawem do lokalu socjalnego dotyczą najczęściej najuboższej grupy obywateli, a ich przyczyną są zwykle zaległości czynszowe. Realizacja wyroku eksmisyjnego, w którym dłużnikowi przyznane zostało uprawnienie do lokalu socjalnego trwa kilka bądź kilkanaście lat, ponieważ brakuje wystarczającej liczby lokali socjalnych. Oczekując na lokal socjalny byli lokatorzy mają obowiązek opłacania odszkodowania, w wysokości czynszu najmu, za zajmowanie lokalu bez tytułu prawnego. W tym czasie sytuacja byłych lokatorów zamieszkujących w budynkach prywatnych ulega stopniowemu pogorszeniu. Pozostają oni latami w stanie zadłużenia, które wciąż narasta z powodu długiego czasu oczekiwania na lokal socjalny. Właściciele dochodzą od gmin odszkodowania w postępowaniu sądowym. Następnie gminy, które wypłaciły odszkodowania właścicielom, kierują roszczenia do byłych lokatorów, mimo że to gminy przyczyniły się do wzrostu zadłużenia tych osób, nie wykonując obowiązku dostarczenia lokali socjalnych. Problem dotyczy osób znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej (emeryci i renciści uprawnieni do świadczeń z pomocy społecznej, osoby posiadające status bezrobotnego), jak również osób, które nie mają możliwości zarobkowania bądź możliwości te są czasowo ograniczone (kobiety w ciąży, osoby obłożnie chore, małoletni, osoby niepełnosprawne, osoby ubezwłasnowolnione). Nie do zaakceptowania jest

---

<sup>793</sup> Ustawa z 21 czerwca 2001 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 150, z późn. zm.).

sytuacja, w której byli lokatorzy zmuszeni są ponosić skutki finansowe zaniechania wykonania przez gminy obowiązku wskazania lokali socjalnych. W obowiązującym stanie prawnym osoby te nie mają żadnych możliwości działania, aby przyspieszyć realizację przyznanego im uprawnienia. W ocenie Rzecznika pewnym rozwiązaniem byłoby ustalenie obowiązku uiszczenia odszkodowania przez byłych lokatorów na poziomie odpowiadającym wysokości czynszu za lokal socjalny. Różnicę w opłatach czynszowych powinna wypłacać właścicielowi gmina zobowiązana do wskazania lokalu socjalnego. Ponadto właściciele, którzy złożyli wniosek o wykonanie wyroków eksmisyjnych i nie skierowali sprawy do sądu o zapłatę przez gminę odszkodowania, słusznie zarzucają, że realizacja prawomocnego wyroku eksmisyjnego jest iluzoryczna w sytuacji, gdy gminie nie został wyznaczony żaden termin na złożenie oferty najmu lokalu socjalnego. Dopiero skierowanie sprawy na drogę sądową i konieczność zapłaty odszkodowania powoduje, że gmina spełnia swój obowiązek w pierwszej kolejności, mimo że powinna wskazywać lokale socjalne przyznane w wyrokach eksmisyjnych według kolejności zarejestrowania złożonych wniosków. Rzecznik zwrócił się<sup>794</sup> do Ministra Infrastruktury i Budownictwa z prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie.

Minister zapewnił<sup>795</sup>, że dostrzega problem niewystarczającej liczby mieszkań w zasobie publicznym, który wpływa m.in. na brak możliwości realizacji przez gminy obowiązku dostarczenia lokali socjalnych na bieżąco dla wszystkich osób uprawnionych. Możliwości pozyskania nowych lokali mieszkalnych są ograniczone nie tylko przez środki finansowe, jakimi dysponują gminy, ale także wymaganiami wynikającymi z przepisów prawa. Dlatego Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa rozpoczęło prace nad nowelizacją przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

Propozycja Rzecznika została następnie uwzględniona w przygotowanym przez resort projekcie nowelizacji ustawy o ochronie praw lokatorów.

## 2. Brak ustawowego trybu realizacji prawa do lokalu socjalnego, przyznanego w wyroku eksmisyjnym

Brak ustawowego trybu realizacji przyznanego w wyroku eksmisyjnym uprawnienia do lokalu socjalnego był przedmiotem wielu skarg kierowanych do Rzecznika przez osoby uprawnione do lokalu socjalnego. W ocenie Rzecznika

---

<sup>794</sup> IV.7000.450.2015 z 31 marca 2016 r.

<sup>795</sup> Pismo z 21 kwietnia 2016 r.

należy doprecyzować zapisy w ustawie o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego<sup>796</sup>, szczegółowo określając tryb realizacji uprawnienia do lokalu socjalnego przyznanego w wyroku eksmisyjnym.

Po pierwsze, gminy uznają, że to wyłącznie wierzyciel może domagać się realizacji uprawnienia do lokalu socjalnego. Bez podjęcia działań przez wierzyciela, dłużnik nie trafi na listę osób oczekujących na wynajęcie takiego lokalu. Nadal będzie mieszkać w mieszkaniu, które sąd nakazał opuścić i oddać wierzycielowi. W konsekwencji, dłużnik musi płacić co miesiąc odszkodowanie za zajmowanie lokalu bez tytułu prawnego. Po drugie, nie ma skutecznej procedury pozwalającej na ocenę przez sąd, czy proponowany lokal socjalny spełnia standardy ustawowe. Lokal musi nadawać się do zamieszkania. Mimo obniżonego standardu, powinien spełniać odpowiednie warunki, jeśli chodzi o stan techniczny, powierzchnię i wyposażenie. Gminy wprowadzają dodatkowe ograniczenia, które powodują, że dłużnik zmuszony jest przyjąć oferowany lokal socjalny, nawet bez możliwości wcześniejszego obejrzenia. Dłużnicy wskazują w licznych skargach, że gminy oferują lokale nie tylko nieodpowiednie ze względu np. na sytuację zdrowotną, czy rodzaj niepełnosprawności, ale także lokale, które są w złym stanie technicznym lub sanitarnym i przez to nie nadają się do zamieszkania. W takiej sytuacji dłużnik jest praktycznie pozbawiony ochrony prawnej. Nie może skutecznie zakwestionować przed sądem, że zaoferowany mu lokal nie spełnia wymogów określonych w ustawie o ochronie praw lokatorów. Jest to istotne przede wszystkim dlatego, że odmowa przyjęcia oferty najmu lokalu socjalnego zwalnia gminę z obowiązku wskazania kolejnego lokalu. Dzieje się tak nawet w przypadku, gdy dłużnik zasadnie kwestionuje nieodpowiednie warunki mieszkaniowe. W konsekwencji dłużnicy, którzy odmówili przyjęcia lokalu socjalnego, nie otrzymują kolejnej oferty. Tracą wtedy przyznaną im przez sąd ochronę przed eksmisją „na bruk”. Rzecznik zwrócił się<sup>797</sup> do Ministra Infrastruktury i Budownictwa o zainicjowanie działań legislacyjnych mających na celu wzmocnienie ochrony dłużników oczekujących na lokale socjalne.

W odpowiedzi udzielonej Rzecznikowi Minister zapowiedział<sup>798</sup>, że w ramach prac prowadzonych nad zmianami w ustawie o ochronie praw lokatorów, rozważone zostanie doprecyzowanie przepisów, tak aby z żądaniem wykonania wyroku eksmisyjnego w zakresie złożenia oferty zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego mógł do gminy wystąpić nie tylko wierzyciel, ale i sam dłużnik.

---

<sup>796</sup> Ustawa z 21 czerwca 2001 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 150, z późn. zm.).

<sup>797</sup> IV.7217.9.2016 z 18 maja 2016 r.

<sup>798</sup> Pismo z 15 czerwca 2016 r.

Doprecyzowany ma też zostać ustawowy tryb poddania sądowej kontroli kwestii realizacji przez gminę obowiązku wskazania lokalu socjalnego.

Po zapoznaniu się z projektem 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 Rzecznika zaniepokoił fakt, że proponowane w tym projekcie rozwiązania, nie zawierają przepisów, o których wprowadzenie zwracał się. Dlatego też w kolejnym wystąpieniu do Ministra Infrastruktury i Budownictwa Rzecznik ponownie zaapelował<sup>799</sup> 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.

### 3. Eksmisja z lokalu do tzw. tymczasowego pomieszczenia

Omówienie w rozdziale „Ochrona praw osób bezdomnych”.

### 4. Problemy mieszkaniowe osób dotkniętych przemocą w rodzinie

Omówienie w rozdziale „Prawo do sądowej ochrony wolności i praw jednostki”: „Ofiary przestępstw”.

### 5. Orzekanie przez sąd w wyroku eksmisyjnym o uprawnieniu dłużnika do lokalu socjalnego

W związku z przygotowaniem przez Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa projektu nowelizacji ustawy o ochronie praw lokatorów, Rzecznik skierował<sup>800</sup> do Ministra wystąpienie, dotyczące zapowiadanej przez resort zmiany w zakresie usunięcia z obrotu prawnego art. 14 ust. 4 tej ustawy, który nakazuje sądowi, w przypadku orzekania o eksmisji z mieszkania, przyznać określonym kategoriom osób sprawującym opiekę nad małoletnimi dziećmi, obłożnie chorym, bezrobotnym) uprawnienie do lokalu socjalnego. W wyniku proponowanej zmiany to wyłącznie sąd oceniałby sytuację danej osoby i samodzielnie decydował, czy przyznać jej prawo do lokalu socjalnego, czy też nie. Stanowi ona regres w

---

<sup>799</sup> Pismo z 30 grudnia 2016 r.

<sup>800</sup> IV.7214.73.2016 z 9 grudnia 2016 r.

stosunku do dotychczasowego, ustawowego standardu ochrony obywateli przed bezdomnością i budzi zasadnicze wątpliwości co do faktycznej realizacji założenia, że sąd będzie w stanie samodzielnie ocenić w każdej sprawie istnienie okoliczności uzasadniających przyznanie uprawnienia do lokalu socjalnego oraz rodzi obawy, że wykreowany zostanie nowy standard ochrony przed bezdomnością w którym wiodącą rolę odgrywać będzie tymczasowe pomieszczenie, które zapewnia jedynie czasowe schronienie, a nie zaspokaja potrzeb mieszkaniowych osoby eksmitowanej. Rzecznik zasugerował rozważenie poprzestania na dokonaniu zmiany obecnego art. 14 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, w kierunku ustanowienia podstawy materialnoprawnej dla sądów do orzekania o braku prawa do lokalu socjalnego nie tylko w sytuacji, gdy osoby wymienione w art. 14 ust. 4 ww. ustawy dysponują lokalem, w którym mogą zamieszkać, ale także wtedy, gdy sąd w oparciu o zgromadzony materiał dowodowy dojdzie do przekonania, że ich sytuacja majątkowa lub dochodowa pozwala na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych we własnym zakresie. Takie rozwiązanie – w powiązaniu z możliwością, jaka wynika z art. 320 Kodeksu postępowania cywilnego tj. odroczenia w czasie wykonania obowiązku opróżnienia lokalu – pozwoli wyeliminować podnoszony w uzasadnieniu projektu nowelizacji „automatyzm” w orzekaniu, tj. obowiązek orzekania o uprawnieniu do lokalu socjalnego wobec osób, które wprowadzie w chwili orzekania eksmisji nie dysponują innym lokalem, w którym mogą zamieszkać, ale za to mogą przy użyciu własnych środków finansowych lub majątku, w wyznaczonym przez sąd terminie zapewnić sobie takie mieszkanie.

W udzielonej odpowiedzi Minister Infrastruktury i Budownictwa przychylił się<sup>801</sup> do propozycji Rzecznika i zapowiedział rozważenie modyfikacji przygotowanego projektu w podnoszonym zakresie. Oznacza to, że Ministerstwo zakłada możliwość wycofania się ze skreślenia ust. 4, a tylko dodania do tego przepisu zwiększonych uprawnień sądu co do możliwości uzależniania przyznania prawa do lokalu socjalnego – nawet wobec tych najsłabszych grup – od rzeczywistej sytuacji materialnej pozwanego.

## 6. Ochrona praw lokatorów w nieruchomościach zwracanych poprzednim właścicielom w ramach procesu reprivatyzacji

Omówienie w rozdziale „Ochrona praw majątkowych”: „Reprivatyzacja”.

---

<sup>801</sup> Pismo z 12 stycznia 2017 r.



## C. Spółdzielnie mieszkaniowe. Ochrona praw członków spółdzielni mieszkaniowych

### 1. Ochrona mieszkańców przed skutkami niewypłacalności spółdzielni

W wyniku skarg mieszkańców spółdzielni mieszkaniowej znajdującej się w stanie upadłości likwidacyjnej, Rzecznik sygnalizował<sup>802</sup> w wystąpieniu do Ministra Infrastruktury i Rozwoju w 2015 r. potrzebę podjęcia działań legislacyjnych, które zagwarantowałyby członkom spółdzielni mieszkaniowych, a także pozostałym osobom mającym tytuły prawne do lokali spółdzielczych, skuteczną ochronę przed przerzucaniem na nich odpowiedzialności za długi spółdzielni. Zwracał przy tym uwagę na konieczność zapewnienia spójności przepisów dotyczących tej problematyki. W 2016 r. Rzecznik zwrócił się<sup>803</sup> do Ministra Infrastruktury i Budownictwa o przedstawienie aktualnych informacji na temat zapowiadanych prac nad projektami ustaw z zakresu prawa spółdzielczego.

W odpowiedzi poinformowano<sup>804</sup> Rzecznika, że kwestie związane z funkcjonowaniem spółdzielni mieszkaniowych są jednym z priorytetów resortu. W pierwszej kolejności podjęto prace nad projektem nowelizacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, który ma na celu wykonanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Zmiany te dotyczyć będą warunków finansowych nabywania własności lokali przez najemców dawnych mieszkań zakładowych przejętych nieodpłatnie przez spółdzielnie mieszkaniowe; zasad zwrotu wkładu mieszkaniowego w przypadku wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu w sytuacjach, gdy lokal mieszkalny nie podlega zbyciu w drodze przetargu oraz zasad uzyskania członkostwa w spółdzielniach mieszkaniowych. Projekt nowelizacji został wpisany do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów. Ponadto Minister podjął roboczą współpracę z Ministerstwem Sprawiedliwości w celu wypracowania rozwiązań prawnych gwarantujących członkom spółdzielni mieszkaniowych ochronę przed przerzucaniem na nich odpowiedzialności za długi spółdzielni.

W projekcie nowelizacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych zaproponowano m.in. dodanie do procedury cywilnej przepisu przewidującego wyłączenie spod egzekucji wierzytelności przysługujących spółdzielni mieszkaniowej z tytułu zapłaty opłat na pokrycie kosztów utrzymania i eksploatacji lokalu, chyba że wierzytelność egzekwowana powstała w związku z wykonaniem

---

<sup>802</sup> Informacja RPO za 2015 r., str. 176.

<sup>803</sup> IV.7000.251.2015 z 8 lutego 2016 r.

<sup>804</sup> Pismo z 25 lutego 2016 r.

przez wierzyciela zobowiązań, które miały być zaspokojone z tychże opłat. Projekt znajduje się obecnie na etapie konsultacji i nie został jeszcze przekazany do Sejmu.

## 2. Ustanowienie i przeniesienie przez spółdzielnię mieszkaniową odrębnej własności lokalu

Rzecznik zgłosił<sup>805</sup> udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego Sądu Okręgowego w Gdańsku mającego na celu wyjaśnienie: czy przepis ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych<sup>806</sup>, w zakresie w jakim uniemożliwia realizację roszczenia o ustanowienie i przeniesienie odrębnej własności lokalu przez spółdzielnię mieszkaniową przyznanego w przepisach ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, w sytuacji gdy zadośćuczynienie przesłance samodzielności lokalu wymaga wykonania robót adaptacyjnych jest zgodny z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz prawem do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

Rzecznik przedstawił<sup>807</sup> stanowisko, zgodnie z którym powyższy przepis jest niezgodny z powołanymi normami konstytucyjnymi.

W ocenie Rzecznika kwestionowany przepis ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych – w zakresie w jakim umożliwia realizację roszczenia o ustanowienie i przeniesienie odrębnej własności lokalu przez spółdzielnię mieszkaniową, w sytuacji gdy zadośćuczynienie przesłance samodzielności lokalu wymaga robót adaptacyjnych, poprzez określenie jako jedynej możliwości dochodzenia roszczenia trybu postępowania procesowego – czyni w istocie sądową ochronę przyznanego przez prawo roszczenia iluzoryczną. Przewiduje on bowiem tryb postępowania sądowego, który w praktyce nie zapewnia skutecznej ochrony przyznanemu przez prawo roszczeniu.

## 3. Ochrona osób mających spółdzielcze własnościowe prawa do lokali przed skutkami niewypłacalności spółdzielni, w przypadku zabezpieczenia zobowiązań spółdzielni hipoteką ustanowioną na jej nieruchomościach

W roku 2016 Rzecznik kontynuował sprawę konieczności zagwarantowania członkom spółdzielni mieszkaniowych, oraz pozostałym osobom posiadającym

---

<sup>805</sup> IV.7210.15.2016 z 31 maja 2016 r., sygn. akt P 7/16.

<sup>806</sup> Ustawa z 15 grudnia 2000 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 1222).

<sup>807</sup> Pismo z 29 czerwca 2016 r.

tytuły prawne do lokali w ramach spółdzielni mieszkaniowych, ochrony przed przerzucaniem na nich odpowiedzialności za długi spółdzielni oraz zapewnienie pełnej spójności pomiędzy przepisami prawa dotyczącymi tej problematyki<sup>808</sup>.

Rzecznik zwrócił się<sup>809</sup> do Ministra Infrastruktury i Budownictwa, nawiązując do poprzednio prowadzonej korespondencji, o poinformowanie go, czy obecnie w resorcie toczą się, lub są planowane, prace legislacyjne dotyczące omawianej problematyki. W odpowiedzi Minister poinformował<sup>810</sup> Rzecznika, że w sprawie podjęcia działań legislacyjnych, w celu zagwarantowania członkom spółdzielni mieszkaniowych oraz pozostałym osobom posiadającym tytuły prawne do lokali w ramach spółdzielni mieszkaniowych ochrony przed przerzucaniem na nich odpowiedzialności za długi spółdzielni, w tym problematyki związanej z przekształceniem hipoteki ustanowionej na nieruchomości spółdzielni mieszkaniowej w hipotekę łączną, podjęto w trybie roboczym współpracę z Ministerstwem Sprawiedliwości w celu realizacji postulatów Rzecznika. Powyższe wynika z faktu, że kwestie związane z hipotekami uregulowane są w ustawie o księgach wieczystych i hipotece, która to znajduje się we właściwości Ministerstwa Sprawiedliwości.

Sprawa ta będzie zatem nadal monitorowana przez Rzecznika.

## **D. Bezdomność**

### **1. Osoby mieszkające na terenie ogródków działkowych**

Przeciwdziałanie bezdomności należy do priorytetów Rzecznika Praw Obywatelskich. Dlatego zaniepokojenie Rzecznika wzbudziły działania Polskiego Związku Działkowców (PZD) zmierzające do pozbawienia praw do działek osób zamieszkujących na stałe w altanach działkowych. Konsekwencją tych działań może być eksmisja tych osób bez prawa do lokalu socjalnego, a w konsekwencji zagrożenie bezdomnością. Problem dotyczy m.in. rodzin z dziećmi, osób niepełnosprawnych i starszych, zamieszkujących na działkach. O skali problemu świadczą dane Polskiego Związku Działkowców, z których wynika, że tylko na terenie okręgu poznańskiego PZD na działkach zamieszkuje prawie 4 tysiące osób, a zameldowanych na stałe na terenie ogrodów działkowych jest ponad 1 700 osób. Uporządkowanie przez Polski Związek Działkowców wieloletnich zaniedbań w egzekwowaniu przepisów wobec niezgodnego z prawem wznoszenia budynków

---

<sup>808</sup> Informacja RPO za 2015 r., str. 176-177.

<sup>809</sup> IV.7000.251.2015 z 8 lutego 2016 r.

<sup>810</sup> Pismo z 25 lutego 2016 r.

na działkach jest uzasadnione. Jednak przyjęte rozwiązania prawne nadmiernie ingerują w sferę praw majątkowych działkowców. Wystarczające byłoby zobowiązanie stowarzyszeń ogrodowych do zgłaszania organom nadzoru budowlanego przypadków niezgodnego z prawem prowadzenia robót budowlanych w ogródkach działkowych. W przypadku stwierdzenia przez organy nadzoru naruszenia przepisów, będą one zobowiązane z urzędu do doprowadzenia inwestycji do stanu zgodnego z prawem, poprzez orzeczenie nakazu rozbiórki całości lub części budynku bądź jego legalizację. Takie konsekwencje są wystarczające do osiągnięcia stanu zgodności z obowiązującym prawem. Natomiast stosowanie wobec działkowców dodatkowych sankcji w postaci rozwiązania umowy uprawniającej do korzystania z działki oraz utrata własności nasadzeń, urządzeń i obiektów wykonanych niezgodnie z prawem, wydaje się zbyt rygorystyczne. Zdaniem Rzecznika może okazać się, że w niedługim czasie wiele osób będzie wymagało pomocy mieszkaniowej ze strony gmin, w tym przede wszystkim działań chroniących przed bezdomnością. Rzecznik zwrócił się<sup>811</sup> do Ministra Infrastruktury i Budownictwa oraz Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o przedstawienie danych dotyczących skali problemu, a także rozważenie podjęcia działań legislacyjnych bądź organizacyjnych, aby uchronić te osoby przed bezdomnością.

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej poinformował<sup>812</sup>, że ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych, na podstawie której swoje uchwały podejmuje Polski Związek Działkowców, znajduje się w gestii Ministra Infrastruktury i Budownictwa. Dlatego wszelkie zmiany przepisów w tym zakresie mogą zostać przeprowadzone jedynie przez ten resort. Osoby zamieszkujące na działkach są grupą niejednorodną, zarówno pod względem powodu wyboru takiego miejsca pobytu, jak i sytuacji materialnej. Pracownicy socjalni prowadzą stały monitoring warunków bytowych osób zamieszkujących ogródki działkowe, zwłaszcza w okresie jesienno-zimowym. Jednocześnie zapewnił, że każdej osobie znajdującej się w sytuacji kryzysowej, jaką jest utrata schronienia, zostanie udzielona niezbędna pomoc przez zobowiązane do tego jednostki organizacyjne pomocy społecznej.

Minister Infrastruktury i Budownictwa poinformował<sup>813</sup>, że zagadnienia opisane w wystąpieniu Rzecznika nie wymagają podjęcia inicjatywy legislacyjnej. Głównym założeniem idei ogrodnictwa działkowego w Polsce jest zaspakajanie socjalnych, wypoczynkowych i rekreacyjnych potrzeb społeczeństwa, zwłaszcza

---

<sup>811</sup> IV.7006.37.2016 z 25 lutego 2016 r.

<sup>812</sup> Pismo z 21 marca 2016 r.

<sup>813</sup> Pismo z 29 marca 2016 r.

rodzin z dziećmi, emerytów, rencistów i osób z niepełnosprawnościami. Z ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych wynika zakaz zamieszkiwania na terenie działek. W ocenie licznej grupy działkowców obowiązujące przepisy należyćie zabezpieczają potrzeby użytkowników ogrodów działkowych. Tereny działkowe nie są przystosowane do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych obywateli. Osiedlanie się na terenie działek zwiększa koszty funkcjonowania rodzinnych ogrodów działkowych, które ponoszą solidarnie wszyscy jego użytkownicy. Zamieszkiwanie na terenach ogrodów związane jest także z problemami z gospodarką odpadami, z zanieczyszczaniem terenu ogrodu, rowów melioracyjnych i szkodami w środowisku. Minister stwierdził ponadto, że skutkiem działań stowarzyszeń ogrodowych polegających na egzekwowaniu zasad wynikających z przepisów ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych może być wzrost liczby osób zagrożonych bezdomnością, jednak systemowe działania resortu powinny przyczynić się do sukcesywnej eliminacji problemów mieszkaniowych obywateli. Obecnie osoby eksmitowane z altan działkowych mogą liczyć na to, że zostanie im wskazane tymczasowe pomieszczenie. Jeżeli jednak tak się nie stanie, osoby te zostaną wyeksmitowane do noclegowni lub miejsca o podobnym charakterze. Eksmisja dłużnika do noclegowni nadal stanowi realizowanie przez państwo polityki przeciwdziałającej bezdomności. Osoba przeniesiona w takie miejsce nie staje się bezdomna. Otrzymuje bowiem miejsce pozwalające na zaspokojenie podstawowych potrzeb, które ma stanowić punkt wyjścia do podejmowania prób zmiany swojej sytuacji materialnej i osobistej.

## **E. Inne**

### **1. Zasady wypłaty dodatków energetycznych**

Osoby znajdujące się w trudnej sytuacji finansowej zgłaszały Rzecznikowi trudności z uzyskaniem pomocy w formie dodatku dla odbiorców energii elektrycznej. Przepisy skonstruowane są w taki sposób, że pewna grupa odbiorców energii elektrycznej, która powinna otrzymać pomoc finansową, pozostaje poza systemem wsparcia. Przyczyną tego problemu jest powiązanie zasad wypłaty dodatków energetycznych z systemem dodatków mieszkaniowych. Wysokość dodatku energetycznego wynosi od 11,29 do 18,81 zł miesięcznie, w zależności od liczby osób w gospodarstwie domowym. Z dodatku może skorzystać osoba, która zawarła umowę z przedsiębiorstwem energetycznym, zamieszkuje w miejscu dostarczania energii elektrycznej i pobiera dodatek mieszkaniowy. Dodatek energetyczny przyznaje wójt (burmistrz lub prezydent miasta) na wniosek odbiorcy energii elektrycznej. Rozwiązanie przewidujące, że warunkiem uzyskania dodatku

energetycznego jest wcześniejsze przyznanie dodatku mieszkaniowego jest uzasadnione tym, że oba te świadczenia przeznaczone są dla osób osiągających niskie dochody. Przyjęte rozwiązanie sprawia, że pomocy w postaci dodatku energetycznego nie mogą otrzymać osoby, którym odmówiono przyznania dodatku mieszkaniowego tylko z tego powodu, że wysokość tego dodatku byłaby niższa niż 2% kwoty najniższej emerytury w dniu wydania decyzji (obecnie jest to kwota 17,65 zł). Dla osób pozbawionych tej pomocy jest niezrozumiałe i krzywdzące, że odmowa przyznania świadczenia następuje z powodów, na które nie mają żadnego wpływu i bez związku z ich sytuacją. Problem dotyczy najbardziej osoby zajmujące mieszkania w budynkach pozbawionych instalacji centralnego ogrzewania, które dla celów ogrzewania mieszkań i podgrzania wody wykorzystują energię elektryczną. W listach do Rzecznika osoby te wskazywały, że wydatki na energię elektryczną pochłaniają większą część ich skromnych budżetów domowych. Dodatki energetyczne pokrywają te wydatki w niewielkim stopniu, jednak stanowią one jedyną systematycznie wypłacaną formę wsparcia finansowego, na jaką mogą liczyć osoby najuboższe, zwłaszcza samotni emeryci i renciści. Rzecznik wystąpił<sup>814</sup> do Ministra Energii o zmianę przepisów, tak aby wszyscy odbiorcy energii elektrycznej osiągający niskie dochody mogli korzystać z dodatków energetycznych.

Minister podzielił<sup>815</sup> zastrzeżenia Rzecznika i wyjaśnił, że o rozwiązaniu wiążącym kwestię weryfikacji uprawnień do dodatku energetycznego z systemem dodatków mieszkaniowych zadecydowały względy finansowe. Poinformował, że obecnie na poziomie UE toczy się dyskusja nad modyfikacją systemu ochrony odbiorców wrażliwych, ze względu na fakt, że wśród zdecydowanej większości państw członkowskich poziom ochrony odbiorców wrażliwych oraz ich partycypacji w systemach wsparcia nie jest zadowalający. Ponadto, Komisja Europejska planuje szersze podejście do tego tematu, wprowadzając koncepcję ochrony najuboższych odbiorców energii przed ubóstwem energetycznym. Odzwierciedlenie powyższego ma znaleźć się w planowanym na koniec roku 2016 tzw. legislacyjnym pakiecie zimowym. Komisja Europejska zakłada w nim zdefiniowanie zjawiska ubóstwa energetycznego oraz zobowiązanie państw członkowskich do wprowadzenia odpowiednich działań na poziomie krajowym w celu przeciwdziałaniu temu zjawisku. Wdrażanie powyższych rozwiązań będzie prawdopodobnie dobrą okazją do rewizji systemu ochrony najuboższych odbiorców energii.

---

<sup>814</sup> IV.7215.149.2015 z 6 czerwca 2016 r.

<sup>815</sup> Pismo z 24 czerwca 2016 r.



## 19. Ochrona praw majątkowych

### A. Ochrona praw majątkowych

#### 1. Projekt zmian przepisów o obrocie ziemią rolną

Na tle spraw badanych przez Rzecznika ujawnił się problem dotyczący kształtowania ustroju rolnego oraz gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. W licznych skargach kwestionowane były przygotowywane rozwiązania prawne dotyczące obrotu ziemią rolną. Zapowiadane zmiany wpłyną w zasadniczy sposób na prawa majątkowe setek tysięcy obywateli. Będące przedmiotem prac legislacyjnych przepisy ustawowe mogą stanowić, w ocenie Rzecznika, zbyt głęboką ingerencję w prawa właścicieli i ewentualnych nabywców nieruchomości rolnych. Ingerencja ta polegać ma m.in. na wprowadzeniu administracyjnej reglamentacji cywilnoprawnego obrotu prywatnymi nieruchomościami rolnymi. Celem projektowanej ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw jest ochrona nieruchomości rolnych przed spekulacyjnym nabywaniem przez osoby, które nie będą prowadzić działalności rolniczej, a także przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych. Jednak sposób realizacji tych celów, określony w projektowanych przepisach, drastycznie ogranicza prawo własności nieruchomości. Nabywcą nieruchomości rolnych będzie, z niewielkimi wyjątkami, wyłącznie rolnik indywidualny. Nabycie nieruchomości rolnej przez podmioty inne niż rolnik indywidualny, osoba bliska zbywcy, jednostka samorządu terytorialnego i Skarb Państwa wymagać będzie zgody Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych. Zgoda ta ma być właściwie uznaniowa. Takie rozwiązanie prowadzi do ścisłej, administracyjnej reglamentacji cywilnoprawnego obrotu nieruchomościami rolnymi. W projekcie ustawy wprowadzono regulację, którą należy traktować jako możliwość wywłaszczenia każdej nieruchomości rolnej na rzecz Skarbu Państwa, w każdym przypadku, gdy do zmiany właściciela dochodzić będzie na podstawie innego zdarzenia prawnego niż umowa sprzedaży. Uprawnienie to będzie służyło Agencji np. w przypadku nabycia nieruchomości w drodze dziedziczenia, darowizny czy przez zasiedzenie. Ponadto nabywca nieruchomości rolnej będzie zobowiązany prowadzić gospodarstwo rolne, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna przez okres co najmniej 10 lat od dnia nabycia przez niego tej nieruchomości, a w przypadku osoby fizycznej, prowadzić to gospodarstwo osobiście. W przeciwnym razie, sąd stwierdzi nabycie własności tej nieruchomości przez Agencję Nieruchomości Rolnych działającą na rzecz Skarbu Państwa. Projektowane przepisy wprowadzają daleko idące ograniczenia



prawa własności nieruchomości, zarówno w zakresie uprawnienia właściciela do rozporządzania rzeczą, jak i w zakresie wyboru sposobu korzystania z własności. Zgodnie z Konstytucją Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia, a wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Natomiast przepisy Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności wymagają, by naruszenie korzystania z prawa majątkowego było zgodne z prawem i służyło uzasadnionemu celowi. Co więcej, akceptowalne naruszenie musi być proporcjonalne, zachowujące właściwą równowagę pomiędzy potrzebami interesu ogólnego społeczeństwa i wymaganiami dotyczącymi fundamentalnych praw jednostki. Rzecznik zwrócił się<sup>816</sup> do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o przedstawienie stanowiska w powyższej sprawie

W odpowiedzi Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi poinformował<sup>817</sup>, że Sejm RP uchwalił ustawę o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw. Głównym celem ustawy jest realna ochrona polskiej ziemi przed niekontrolowanym wykupem. Ochrony takiej nie zapewniały obowiązujące dotychczas przepisy. Minister nie zgodził się z zarzutami przedstawionymi w wystąpieniu Rzecznika i podkreślił, że rozwiązania przyjęte w uchwalonej ustawie posługują się dotychczas funkcjonującymi i silnie zakorzenionymi w porządku prawnym instrumentami (prawo pierwokupu oraz prawo wykupu). Zdaniem Ministra rozwiązania zawarte w uchwalonej ustawie są proporcjonalne do celu regulacji oraz nie naruszają istoty prawa własności, czy swobody działalności gospodarczej. W zakresie prawa pierwokupu, czy prawa nabycia, regulacje kreują jedynie uprawnienie po stronie Agencji Nieruchomości Rolnych. Oznacza to, że będzie ona korzystać z tych praw jedynie w uzasadnionych przypadkach.

Wyjaśnienia Ministra nie przekonały Rzecznika, dlatego też skierował do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niekonstytucyjności szeregu przepisów wprowadzonych wymienioną powyżej ustawą.

## 2. Przepisy o obrocie ziemią rolną

Rzecznik skierował<sup>818</sup> wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności niektórych przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>819</sup>, w

---

<sup>816</sup> IV.7002.30.2015 z 24 lutego 2016 r.

<sup>817</sup> Pismo z dnia 20 kwietnia 2016 r.

<sup>818</sup> IV.7005.8.2016 z 11 lipca 2016 r., sygn. akt K 36/16.

<sup>819</sup> Ustawa z 11 kwietnia 2003 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 803, z późn. zm.).

brzmieniu nadanym przez ustawę o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i o zmianie niektórych ustaw<sup>820</sup> z konstytucyjną zasadą prawidłowej legislacji, wolności majątkowej oraz wolności gospodarczej.

Zawarte w tym wniosku zarzuty dotyczą naruszenia przez ustawodawcę zasad prawidłowej legislacji poprzez kwalifikowaną niedookreśloność przepisów regulujących konstytucyjne prawa i wolności obywateli, a także na zarzucie naruszenia zasad pewności prawa i lojalności państwa wobec swoich obywateli.

Impulsem do uchwalenia nowych przepisów było otwarcie polskiego rynku dla obywateli państw Unii Europejskiej – po upływie dwunastoletniego okresu ochronnego na obrót nieruchomościami rolnymi i leśnymi<sup>821</sup> – i związane z tym obawy przed ryzykiem spekulowania gruntami rolnymi problem ten dostrzeżono także w innych państwach UE<sup>822</sup>. Jednak podjęte przez ustawodawcę działania ochronne wykraczają poza szeroko rozumianą zasadę proporcjonalności: ustawa ma zbyt szeroki zakres, a ingerencja w prawo własności, wolność majątkową i gospodarczą jest tak daleko posunięta, że prowadzi to do faktycznego odwrócenia w ustawie zwykłej konstytucyjnych podstaw ustroju społeczno-gospodarczego państwa.

Nowelizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego co do zasady utrzymała w mocy dotychczasowe konstrukcje pojęciowe. Niemniej jednak ich zmieniony kontekst normatywny sprawia, że obecnie mamy do czynienia ze ścisłym koncesjonowaniem obrotu ziemią rolną – przy czym zbyt szeroka definicja sprawia, że nowe zasady obejmują także nieruchomości „rolne” jedynie z nazwy, niesłużące do prowadzenia działalności rolniczej. Ustawa obejmuje bowiem także niewielkie działki, już od powierzchni 0,3 ha, a spod jej działania wyłączone są tylko takie nieruchomości, które w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego przeznaczone są na cele inne niż rolne (przy czym obecnie niewiele ponad ¼ powierzchni kraju jest takimi planami objęta). W ocenie Rzecznika konstrukcje pojęciowe ustawy, na których zbudowany jest system zwolnień, nakazów, zakazów i surowych sankcji jest niedookreślony tak dalece, że narusza to podstawowe zasady stanowienia prawa wynikające z Konstytucji.

---

<sup>820</sup> Ustawa z 14 kwietnia 2016 r. (Dz.U. poz. 585).

<sup>821</sup> Załącznik nr XII do Traktatu Akcesyjnego (Dz.U. UE.L.2003.236.33, z późn. zm.).

<sup>822</sup> Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z 21 stycznia 2014 r. w sprawie: „Masowy wykup gruntów rolnych – dzwonek alarmowy dla Europy i zagrożenie dla rolnictwa rodzinnego” (opinia z inicjatywy własnej) (2015/C 242/03).

W piśmie procesowym Rzecznik dodatkowo wniósł<sup>823</sup> o zbadanie zaskarżonych przepisów z konstytucyjnymi gwarancjami ochrony własności i prawa dziedziczenia oraz wolności wyboru miejsca zamieszkania i pobytu.

Szczególne wątpliwości konstytucyjne budzą ograniczenia podmiotowe w nabywaniu nieruchomości rolnych, a także wymóg osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego, obowiązek osiedlenia się jako warunek uzyskania zezwolenia na nabycie własności prywatnej i jej utrzymanie oraz brak ustawowych przesłanek przejścia prywatnej własności do zasobu państwowego.

W ocenie Rzecznika przyjęta przez ustawodawcę zasada, iż właściciel nieruchomości może ją zbyć wyłącznie na rzecz: rolnika indywidualnego, niektórych osób z najbliższego rodzinnego kręgu, wskazanych podmiotów publicznych oraz wyznaniowych osób prawnych, a w przypadku wszystkich pozostałych – jedynie w ściśle określonych sytuacjach i za zezwoleniem administracyjnym organu państwa, wykracza poza ramy konstytucyjnie dopuszczalnych ograniczeń prawa własności. Drastyczne „uszczelnienie” ustawy doprowadziło do objęcia jej reżimem większości obywateli i zastosowania wobec nich i ich prywatnego mienia daleko idących restrykcji, w wielu wypadkach niepotrzebnych, a z pewnością bardzo dolegliwych. Niemal cały prywatny obrót objęto zaś powszechną, wzmożoną kontrolą państwa – poprzez poddanie uprawnienia do dysponowania własnością prywatną *de facto* arbitralnym działaniom jego organów, które według niejasnych i pozaustawowych kryteriów będą mogły decydować, czy konkretna czynność zostanie uznana za dokonaną w warunkach spekulacyjnych (a zatem będzie nieważna), czy też nie. Ponadto, ponieważ Agencja Nieruchomości Rolnych (ANR) ma zapobiegać nabywaniu nieruchomości przez nie-rolników, ustawa wprowadza mechanizmy nakazujące przejmowanie takich gruntów przez państwo.

Za niekonstytucyjną, zdaniem Rzecznika, należy również uznać regulację zobowiązującą nabywcę do osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego przez okres 10 lat. Zobowiązanie nabywcy do określonego sposobu korzystania z nieruchomości przez tak długi okres, na dodatek tylko osobiście, i bez realnej możliwości zwolnienia się z tego obowiązku (zbycie jest nieważne *ex lege*, wymagana jest zgoda sądu i tylko w wyjątkowej sytuacji), a do tego jeszcze sankcjonowane odebraniem własności prowadzi do naruszenia istoty tego prawa.

Zgodnie z przepisami jednym z warunków, jakie musi spełnić potencjalny nabywca nieruchomości rolnej, aby uzyskać zgodę Prezesa ANR na jej nabycie, jest

---

<sup>823</sup> Pismo z 12 sierpnia 2016 r.

zobowiązanie się do zamieszkania na terenie danej gminy przez okres 5 lat od nabycia nieruchomości. Obowiązek ten podlega kontroli państwa, a jego niewykonanie może stanowić kolejną podstawę przejęcia nieruchomości do zasobu państwowego. W ocenie Rzecznika norma ta narusza prawo własności, a dodatkowo zmusza obywateli do rezygnacji z osobistej wolności, mimo że nie jest to uzasadnione potrzebą realizacji żadnego konstytucyjnie legitymizowanego celu.

Rzecznik zwrócił również uwagę na brak określenia w ustawie przesłanek przejęcia prywatnej własności do zasobu państwowego przy zastosowaniu instytucji tzw. wykupu. ANR może z tego uprawnienia skorzystać praktycznie we wszystkich (z niewielkimi wyjątkami) sytuacjach, w których, na różnych podstawach prawnych, dochodzi do zmiany właściciela nieruchomości rolnej, gospodarstwa rolnego, bądź uprawnionego z udziałów lub akcji spółek kapitałowych – także zatem na podstawie orzeczenia sądu (np. o zniesieniu współwłasności) czy decyzji administracyjnej. Blankietowość uprawnień ANR narusza konstytucyjne gwarancje ochrony prawa własności i dziedziczenia oraz innych praw majątkowych, bowiem ich ograniczenia powinny być określone w ustawie.

W ocenie Rzecznika zaprojektowane przez prawodawcę nowe zasady obrotu ziemią rolną istotnie mogą sprzyjać realizacji założonych celów, przede wszystkim – utrudniać spekulacje na nieruchomościach rolnych. Niemniej jednak zakres ograniczeń w większości sytuacji staje się uciążliwością nieproporcjonalną, wykraczającą poza granice wyznaczone przez konstytucyjne gwarancje ochrony własności.

Rzecznik skierował<sup>824</sup> również do Trybunału Konstytucyjnego obszerne stanowisko w kwestiach objętych wnioskami dwóch grup Posłów na Sejm oraz grupy Senatorów, połączonymi do wspólnego rozpoznania z wcześniejszym wnioskiem Rzecznika. W swoim stanowisku Rzecznik poparł zarzuty wnioskodawców dotyczące materii wstrzymania przez Agencję Nieruchomości Rolnych sprzedaży nieruchomości rolnych Skarbu Państwa na okres 5 lat, ograniczeń w nabywaniu nieruchomości rolnych przez zasiedzenie oraz nadmiernej uciążliwości obowiązków nakładanych na prywatnych właścicieli nieruchomości rolnych nabytych od Agencji Nieruchomości Rolnych.

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

---

<sup>824</sup> Pismo z 22 września 2016 r.

### 3. Ochrona praw właścicieli nieruchomości przeznaczonych na realizację celów publicznych

W ocenie Rzecznika, dla zapewnienia właściwego poziomu ochrony praw właścicieli nieruchomości przeznaczonych na realizację celów publicznych konieczne jest wykonanie dwóch orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, tj. wyroku<sup>825</sup> z dnia 18 grudnia 2014 r. w sprawie nieruchomości zamrożonych inwestycyjnie w planach zagospodarowania przestrzennego uchwalonych przed 1995 r. wydanego na wniosek Rzecznika<sup>826</sup> oraz postanowienia sygnalizacyjnego<sup>827</sup> z dnia 3 lutego 2015 r. mówiącego o konieczności usunięcia luk w przepisach o odszkodowaniach za ograniczenia sposobu wykonywania własności na nieruchomościach przeznaczonych na cel publiczny. Obowiązek zagwarantowania odpowiednich mechanizmów zabezpieczających prawa właścicieli nieruchomości wynika również z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Problem zapewnienia właściwej równowagi pomiędzy interesem publicznym i prywatnym dotyczy przede wszystkim ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ale występuje także na tle innych ustaw. Przykładowo, uciążliwe dla prywatnego właściciela cele publiczne mogą wynikać z ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, która nie przewiduje żadnej formy rekompensaty czy roszczenia o wykup nieruchomości, a także z przepisów dotyczących ochrony środowiska, jak np. zakaz zabudowy na terenach objętych ochroną przeciwpowodziową czy zakazy wobec prywatnych właścicieli lasów. Rzecznik zwrócił się<sup>828</sup> do Ministra Infrastruktury i Budownictwa o poinformowanie, czy prowadzone są prace legislacyjne nad rozwiązaniem przedstawionych problemów.

W odpowiedzi Minister wyjaśnił<sup>829</sup>, że prowadzone są prace nad wprowadzeniem kompleksowej reformy systemu gospodarki przestrzennej. Rozwiązania zostaną przedstawione publicznie do końca 2016 r. W odpowiedzi przedstawiono także wcześniejsze działania resortu w sprawie uregulowania sytuacji prawnej właścicieli nieruchomości „zamrożonych” na cele publiczne.

Projekt nowego kodeksu urbanistyczno-budowlanego znajduje się na etapie wstępnych prac legislacyjnych. Ich przebieg jest monitorowany przez Rzecznika, a problem właściwych rekompensat dla właścicieli będzie przedmiotem dalszych działań Rzecznika także w roku 2017.

---

<sup>825</sup> Sygn. K 50/13.

<sup>826</sup> Informacja RPO za 2013 r., str. 177, Informacja RPO za 2014 r., str. 212-213, Informacja RPO za 2015 r., str. 194-195.

<sup>827</sup> Sygn. S 1/15.

<sup>828</sup> IV.7002.35.2015 z 7 stycznia 2016 r.

<sup>829</sup> Pismo z 27 kwietnia 2016 r.

#### 4. Rozwiązanie przyjęte w ustawie o prawie autorskim i prawach pokrewnych, zgodnie z którym podmiot uprawniony może żądać wielokrotności wynagrodzenia z tytułu naruszenia majątkowych praw autorskich

W ocenie Rzecznika możliwość domagania się przez podmiot, którego majątkowe prawa autorskie zostały naruszone, zapłaty kwoty kilkukrotnie przewyższającej wynagrodzenie za legalne korzystanie z utworu, dodatkowo której wysokość nie ma związku z rozmiarem poniesionej przez uprawnionego szkody, jest nie do pogodzenia z zasadą sprawiedliwości społecznej. Roszczenie to nadmiernie uprzywilejowuje dysponentów majątkowych praw autorskich kosztem ich użytkowników, których prawa też powinny być respektowane. Zróżnicowania tej ochrony nie uzasadnia konieczność zachowania równowagi w stosunkach społecznych. Stanowisko Rzecznika odnoszące się do niezgodności z normami konstytucyjnymi roszczenia o zapłatę trzykrotności należnego wynagrodzenia zostało zaaprobowane przez Trybunał Konstytucyjny, który wyrokiem z 23 czerwca 2015 r. orzekł<sup>830</sup> o jego niekonstytucyjności. Utrata mocy przez zaskarżony art. 79 pkt 3 lit. b prawa autorskiego<sup>831</sup> powoduje, że obecnie podmioty naruszające majątkowe prawa autorskie są zobowiązane do zapłaty dwukrotności wynagrodzenia za legalne korzystanie z utworu – i to niezależnie od tego, czy naruszenie było zawinione, czy też nie. Rozwiązanie takie jest szczególnie krzywdzące wobec osób w dobrej wierze, które bez swojej winy naruszyły interesy osoby uprawnionej. W ocenie Rzecznika konieczne jest podjęcie prac legislacyjnych zmierzających do takiego ukształtowania roszczeń odszkodowawczych za naruszenie autorskich praw majątkowych, które pozwoli na uzyskanie słusznego odszkodowania za zaistniały uszczerbek w sferze praw przysługujących uprawnionym, ale nie będzie jednocześnie nadmiernie ingerować w wolność majątkową podmiotów te prawa naruszających. Rzecznik zwrócił się<sup>832</sup> do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego o podjęcie prac legislacyjnych, które doprowadzą do usunięcia dostrzeżonych nieprawidłowości.

Ponieważ do tej pory Rzecznik nie uzyskał odpowiedzi na swoje wystąpienie, a przepisy nie zostały znowelizowane, sprawa będzie kontynuowana w roku 2017.

---

<sup>830</sup> SK 32/14.

<sup>831</sup> Ustawa z 4 lutego 1994 r. (t. jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 666, z późn. zm.).

<sup>832</sup> IV.715.1.2016 z 1 sierpnia 2016 r.

## 5. Utrata własności nieruchomości w wyniku niekorzystnych umów, zawieranych w formie aktów notarialnych

Zagadnieniem, które pozostawało w zainteresowaniu Rzecznika były skargi na notariuszy od osób, które w wyniku niekorzystnych umów, zawieranych w formie aktów notarialnych, utraciły własność zamieszkiwanych nieruchomości. Problem miał charakter ogólnopolski. Duże zaniepokojenie budził fakt zorganizowanego procederu przejmowania mieszkań za kwoty udzielonych pożyczek, znacznie odbiegających od wartości rynkowej nieruchomości. Zarzuty te dotyczyły notariuszy nierzetelnie informujących strony przystępujące do aktu o jego skutkach, czy niereagowaniu na celowe wprowadzanie w błąd przez nieuczciwego kontrahenta zmierzającego do przejęcia lub wręcz wyłudzenia nieruchomości od jej właściciela. W ocenie Rzecznika – wobec braku możliwości obiektywnej weryfikacji przebiegu czynności notarialnych, a także oceny wywiązywania się przez notariuszy z ciążących na nich obowiązków zawodowych – konieczne jest podjęcie działań legislacyjnych na rzecz lepszego zabezpieczenia praw i interesów stron przystępujących do aktów notarialnych poprzez m.in. nagrywanie przebiegu czynności notarialnych. Rzecznik zwrócił się<sup>833</sup> do Prezesa Krajowej Rady Notarialnej z prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie.

W odpowiedzi Prezes zapewnił<sup>834</sup> Rzecznika, że Samorząd notarialny z niepokojem śledzi pojawiające się w mediach doniesienia o osobach pokrzywdzonych na skutek zawarcia umów przewłaszczenia na zabezpieczenie. Jednocześnie dostrzega i wspiera ideę lepszego zabezpieczenia praw oraz interesów stron biorących udział w czynnościach notarialnych. W odniesieniu do postulatu Rzecznika nagrywania czynności notarialnych Krajowa Rada Notarialna przyznała, że w obecnie obowiązującym stanie prawnym zarzuty podnoszone wobec notariuszy rzeczywiście są ex post trudne lub wręcz niemożliwe do odparcia. Koncepcja rejestrowania czynności notarialnych wymaga natomiast dokładnego sprecyzowania zakresu rejestrowanych czynności oraz zapewnienia bezpieczeństwa zarejestrowanych materiałów ze względu na dobro chronione tajemnicą zawodową. Samorząd notarialny wspiera ideę lepszego zabezpieczenia praw oraz interesów stron biorących udział w czynnościach notarialnych wskazując, że inicjatywa w tym zakresie leży w rękach Ministra Sprawiedliwości.

---

<sup>833</sup> IV.7000.507.2015 z 21 czerwca 2016 r.

<sup>834</sup> Pismo z 25 lipca 2016 r.



## 6. Zasiedzenie przez przedsiębiorcę przesyłowego lub Skarb Państwa służebności gruntowej

Rzecznik zgłosił<sup>835</sup> udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie połączonych pytań prawnych Sądu Rejonowego w Grudziądzu dotyczących zasiedzenia przez przedsiębiorcę przesyłowego lub Skarb Państwa służebności gruntowych. Rzecznik przedłożył<sup>836</sup> łączne stanowisko w tych sprawach.

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 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.

Rzecznik zgłosił<sup>837</sup> również udział w postępowaniu w sprawie pytania prawnego Sądu Rejonowego w Brodnicy, połączonego do wspólnego rozpoznania z wcześniejszymi pytaniami prawnymi Sądu Rejonowego w Grudziądzu (P 10/16).

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

---

<sup>835</sup> IV.7000.153.2016 z 3 czerwca 2016 r., sygn. akt P 10/16.

<sup>836</sup> Pismo z 1 lipca 2016 r.

<sup>837</sup> Pismo z 19 października 2016 r.

## 7. Uprawnienia właścicieli nieruchomości włączonych do obwodów łowieckich

W odpowiedzi na skargi obywateli związane ze stosowaniem ustawy Prawo łowieckie<sup>838</sup> Rzecznik zwrócił się do Ministra Środowiska o zajęcie stanowiska odnośnie ograniczania konstytucyjnych praw i wolności właścicieli nieruchomości, które na mocy przepisów wchodzą w skład obwodów łowieckich. Wystąpienie dotyczyło przedstawionego projektu nowelizacji ustawy.

Rzecznik powołał się na wyrok<sup>839</sup>, w którym Trybunał Konstytucyjny wskazał, że regulacje upoważniające do objęcia nieruchomości reżimem obwodu łowieckiego, nie zapewniają odpowiednich środków ochrony praw właściciela, co jest niezgodne z Konstytucją. Mimo podjęcia prac legislacyjnych przez ustawodawcę, dotychczas nie wprowadzono wymaganej przez Trybunał zmiany odnośnie kształtowania obwodów łowieckich i respektowania praw właścicieli gruntów. W projekcie ustawy nowelizującej powinny w myśl orzeczenia Trybunału znaleźć się przepisy regulujące 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 przeprowadzania polowań na terenie stanowiącym własność prywatną motywowanym względami światopoglądowymi.

Trybunał stwierdził, że właściciele gruntów nie są odpowiednio informowani o tym, że ich nieruchomość znajduje się w obrębie terenów łowieckich. Za nadmierną ingerencję w konstytucyjne prawo własności TK uznał także brak uregulowań prawnych uwzględniających udział właścicieli w formowaniu granic obwodów oraz umożliwiających wyłączenie gruntów spod reżimu polowań. Trybunał wskazał też, że właściciele wybranych nieruchomości muszą udostępnić swoje ziemie na czas polowania, co jest podstawowym ograniczeniem prawa ich własności.

Skierowany do Sejmu projekt<sup>840</sup> zmian w Prawie łowieckim, uwzględniający orzeczenie TK, przewiduje udział właścicieli gruntów w procesie tworzenia obwodów. Rzecznik zaproponował, aby uprawnionymi do zmiany granic terenów łowieckich były również organizacje społeczne działające na rzecz środowiska. Nowelizacja przyznaje także właścicielowi wypłatę odszkodowania w związku z objęciem gruntów obwodem łowieckim, co spotkało się z aprobatą Rzecznika. Wątpliwości Rzecznika wzbudziła natomiast treść proponowanego przepisu, dotyczącego możliwości ustanowienia zakazu przeprowadzania polowań ze

<sup>838</sup> Ustawa z 13 października 1995 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 2168, z późn. zm.).

<sup>839</sup> Wyrok z 10 lipca 2014 r., sygn. akt P 19/13.

<sup>840</sup> Druk sejmowy nr 1042.

względu na przekonania religijne lub zasady moralne. Przewiduje on, że we wniosku skierowanym do sądu powszechnego właściciel gruntu ma udowodnić związek swojego sprzeciwu z doktryną religijną oraz wskazać, które z zasad wiary uznają za niedopuszczalne polowanie na zwierzęta łowne. W świetle orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka zmuszanie właścicieli do tolerowania na ich gruntach aktywności sprzecznej z ich przekonaniami stanowi ograniczenie prawa własności gwarantowanego przez Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. ETPC dopuszcza też sprzeciw wobec polowań ze względów etycznych, zaś Trybunał z pobudek ekonomicznych wynikających np. z ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości podczas polowań. Przepisy, które zmuszają obywatela do ujawnienia swojego światopoglądu lub przekonań religijnych stoją w sprzeczności z konstytucyjnym prawem wolności sumienia i wyznania oraz upoważniają organy państwowe do stawiania pytań o sferę wewnętrzną jednostki. W opinii Rzecznika wewnętrzny sprzeciw wobec polowania powinien być wystarczającą przesłanką do wystąpienia z wnioskiem o wyłączenie danej nieruchomości z okręgu łowieckiego, a jego ocena nie powinna należeć do sądu. Co więcej, dopuszczalne powinno być motywowanie sprzeciwu również innymi względami, np. ekonomicznymi.

Rzecznik zwrócił się<sup>841</sup> do Ministra Środowiska oraz Przewodniczącej Podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo łowieckie oraz zmieniającego ustawę o zmianie ustawy Prawo łowieckie z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie i rozważenie uwzględnienia powyższych uwag w toku prac legislacyjnych.

W udzielonej Rzecznikowi odpowiedzi Minister Środowiska wyraził<sup>842</sup> przekonanie, że wskazane przez Rzecznika wątpliwości dotyczące instytucji ustanawiania zakazu wykonywania polowania na danej nieruchomości będą przedmiotem wnikliwej analizy podczas prac właściwej podkomisji sejmowej. W ocenie Ministra brak jest konieczności rozszerzenia katalogu podmiotów opiniujących podział województwa na odwody łowieckie o organizacje pozarządowe zajmujące się ochroną środowiska. Ponadto Minister zwrócił uwagę, że żadna z organizacji postulujących ustawowy zakaz udziału dzieci w polowaniach nie wskazała wyników badań, z których wynikałby negatywny wpływ takiego udziału na rozwój psychiczny dziecka. Dlatego też Minister odrzucił ten postulat.

---

<sup>841</sup> VII.7202.9.2016 z 27 września 2016 r. i VII.7202.9.2016 z 29 grudnia 2016 r.

<sup>842</sup> Pismo z 9 stycznia 2017 r.

## 8. Zasady 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 o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących<sup>843</sup>, określających zasady dochodzenia odszkodowań za szkody wynikające z decyzji o wskazaniu lokalizacji inwestycji. We wskazanej 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 odszkodowania jest zbyt krótki. 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. 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

---

<sup>843</sup> Ustawa z 29 czerwca 2011 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 135, poz. 789, z późn. zm.).

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<sup>844</sup> do Ministra Infrastruktury i Budownictwa z prośbą o przedstawienie stanowiska oraz o rozważenie zasadności podjęcia prac legislacyjnych w celu zmiany opisanego powyżej przepisu.

Rzecznik oczekuje na stanowisko Ministra w tej sprawie.

## 9. Nieruchomości objęte gminną ewidencją zabytków

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał<sup>845</sup> skargę konstytucyjną w sprawie ochrony praw prywatnych właścicieli nieruchomości wpisywanych do gminnej ewidencji zabytków. Do postępowania tego przystąpił<sup>846</sup> także Rzecznik Praw Obywatelskich. Wspierając skargę Rzecznik próbował skłonić Trybunał do zaakceptowania zmodyfikowania przez Rzecznika zakresu kontroli konstytucyjnej oraz jej wzorców. Argumentacja ta jednak Trybunału nie przekonała, a postępowanie ze skargi konstytucyjnej zostało umorzone, bez merytorycznego rozpoznania stanowiska Rzecznika. W tej sytuacji Rzecznik rozważa podjęcie dalszych działań generalnych.

## B. Gospodarka nieruchomościami

### 1. Bonifikata od opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego

Na toku spraw badanych przez Rzecznika powtarzał się problem, sygnalizowany już w latach ubiegłych<sup>847</sup>, dotyczący warunków udzielania 50% bonifikaty od opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego. Jest on wynikiem tego, że ustawa o gospodarce nieruchomościami<sup>848</sup> nie zawiera definicji „dochodu miesięcznego”. Nie precyzuje ona też, z jakiego okresu dochód ma być brany pod uwagę przy udzielaniu bonifikaty. W konsekwencji organ gminy przyjęły rozbieżną praktykę stosowania przepisów dotyczących udzielania bonifikaty. Tymczasem

<sup>844</sup> IV.7006.26.2014 z 12 grudnia 2016 r.

<sup>845</sup> Postanowienie z 7 listopada 2016 r., sygn. akt SK 3/15.

<sup>846</sup> Informacja RPO za 2015 r., s. 183-184.

<sup>847</sup> Informacja RPO za 2014 r., str. 208, Informacja RPO za 2015 r., str. 190.

<sup>848</sup> Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, z późn. zm.).

prawa osób niezamożnych do skorzystania z ustanowionej ulgi powinny być określone w sposób jednoznaczny. Prace nad zmianą ustawy o gospodarce nieruchomościami, która miała doprecyzować przepisy zgodnie z postulatem Rzecznika, nie zostały zakończone w poprzedniej kadencji Sejmu RP. Dlatego Rzecznik zwrócił się<sup>849</sup> do Ministra Infrastruktury i Budownictwa o podjęcie stosownych prac legislacyjnych, w celu rozwiązania tego problemu.

Minister zapewnił<sup>850</sup>, że kontynuowane są prace nad odpowiednią nowelizacją ustawy o gospodarce nieruchomościami. Projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości został wpisany do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów. Zaproponowane zmiany w ustawie o gospodarce nieruchomościami polegają m.in. na zdefiniowaniu pojęcia dochodu miesięcznego poprzez odwołanie się do przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Ponieważ zapowiadane zmiany nie zostały dotąd uchwalone, sprawa będzie kontynuowana także w roku bieżącym.

## 2. Aktualizowanie opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste gruntu

Do Rzecznika wpływały skargi od właścicieli lokali będących współużytkownikami wieczystymi gruntów zabudowanych wielolokalowymi budynkami mieszkalnymi, którzy kwestionowali 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.

---

<sup>849</sup> IV.7001.1.2014 z 11 lutego 2016 r.

<sup>850</sup> Pismo z 26 lutego 2016 r.



Część problemów miała znaleźć rozwiązanie w projekcie ustawy 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<sup>851</sup> do Ministra Infrastruktury i Budownictwa z prośbą o zajęcie stanowiska w omawianej sprawie.

Minister poinformował<sup>852</sup> Rzecznika, że odpowiedź zostanie udzielona w późniejszym terminie, ponieważ w resorcie infrastruktury i budownictwa trwają właśnie prace legislacyjne, które mogą znacząco wpłynąć na rozwiązanie problemów opisanych w pismach<sup>853</sup> Rzecznika. Zdaniem Ministra, zagadnienia wskazane przez Rzecznika stanowią źródło cennych wskazówek dla sformułowania optymalnych rozwiązań stabilizujących sytuację prawną właścicieli lokali. Rzecznik nadal będzie więc monitorował postęp prac legislacyjnych w tym zakresie.

### 3. Opłata roczna od miejsca postojowego w garażu wielostanowiskowym

Do Rzecznika wpływały liczne skargi od właścicieli lokali mieszkalnych, którzy kwestionowali 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 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

---

<sup>851</sup> IV.7001.15.2016 z 24 października 2016 r.

<sup>852</sup> Pismo z 17 listopada 2016 r.

<sup>853</sup> Odpowiedź dotyczy również pisma Rzecznika w sprawie IV.7000.63.2015; omówienie w punkcie następnym.

stwierdzonych nieprawidłowościach i lukach w prawie”, że przepis art. 73 u.g.n. podważa konstytucyjną zasadę zaufania do państwa i prawa. 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<sup>854</sup> do Ministra Infrastruktury i Budownictwa o podjęcie prac legislacyjnych mających na celu doprecyzowanie wspomnianego przepisu.

Minister poinformował<sup>855</sup> o toczących się w resorcie pracach legislacyjnych oraz zapewnił, że w ich toku zostaną wzięte pod uwagę zarówno zastrzeżenia Rzecznika dotyczące opłat od miejsc postojowych, jak i generalne uwagi<sup>856</sup> odnoszące się do podwyżek opłat rocznych za użytkowanie wieczyste oraz projektu ustawy o przekształceniu użytkowania wieczystego w prawo własności.

#### 4. Wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z nieruchomości rolnych Skarbu Państwa

Rzecznik zgłosił udział<sup>857</sup> w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego Sądu Rejonowego w Grudziądzu oraz wniosł<sup>858</sup> o rozpoznanie łączne z pytaniem prawnym Sądu Okręgowego w Elblągu ze względu na jednakowe określenie przedmiotu kontroli. Celem postępowania jest wyjaśnienie: czy art. 39b ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa<sup>859</sup> – w zakresie określającym należne Agencji Nieruchomości Rolnych wynagrodzenie za korzystanie z nieruchomości przez osobę władającą nią bez tytułu prawnego w wysokości stanowiącej 5-krotność wywoławczej wysokości czynszu, który byłby należny od tej nieruchomości, gdyby była ona przedmiotem umowy dzierżawy po przeprowadzeniu przetargu jest zgodny z zasadą demokratycznego państwa prawnego, zasadą równości, zasadą równej ochrony własności i praw majątkowych.

<sup>854</sup> IV.7000.63.2015 z 13 października 2016 r.

<sup>855</sup> Pismo z 16 listopada 2016 r.

<sup>856</sup> Omówienie w punkcie poprzednim.

<sup>857</sup> IV.7005.7.2016 z 5 maja 2016 r., sygn. akt P 5/16.

<sup>858</sup> IV.7005.20.2015, Informacja RPO za 2015 r., str. 192-193, sygn. akt P 123/15.

<sup>859</sup> Ustawa z 19 października 1991 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 1014, z późn. zm.).

Rzecznik opowiedział się za niekonstytucyjnością takiego rozwiązania. Zakwestionowany przepis miał przeciwdziałać nadużyciom przy korzystaniu z dopłat unijnych dla rolnictwa pobieranych przez podmioty korzystające z gruntów rolnych bez tytułu prawnego. Rzecznik dostrzega, że konstrukcja unijnego wsparcia może prowadzić do patologii, ale założeniem wspólnej polityki rolnej jest co do zasady wspieranie osób faktycznie gospodarujących na nieruchomościach rolnych bez względu na to, czy są legalnymi posiadaczami gruntu czy też nie. Proceder zajmowania cudzych gruntów stał się wyjątkowo opłacalny, a jego skala mogłaby pozbawić Agencję możliwości realizowania ustawowych celów. Jednak po zapoznaniu się z wynikami kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli nie ma żadnych wątpliwości, że główną przyczyną problemów była poza samym ukształtowaniem zakresu pomocy unijnej, niegospodarność Agencji Nieruchomości Rolnych i praktyczne zaniechanie wykorzystywania przysługujących jej uprawnień właścicielskich. Ustawodawca w niniejszej sprawie w sposób nieuzasadniony wprowadził regulację godzącą w zasady ustrojowe wynikające z Konstytucji. Argument o prewencyjności przepisu w stosunku do niekontrolowanego zajmowania nieruchomości rolnych znajdujących się w zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa i podlegających pieczy Agencji nie uzasadnia zróżnicowania ochrony prawa rzeczowego na płaszczyźnie podmiotowej. Pomimo istniejącego problemu zawłaszczania gruntów państwowych w celu pozyskania środków finansowych z systemu dopłat bezpośrednich, przyjęte rozwiązanie wydaje się nieadekwatne i zbyt restrykcyjne dla prywatnych uczestników obrotu. Ponadto powoduje uprzywilejowanie przysługujące Skarbowi Państwa nie wynikające z żadnej normy konstytucyjnej. Przepis prowadzi jedynie do ukarania posiadaczy, nie mobilizuje Agencji do podejmowania skuteczniejszych działań na rzecz odzyskiwania gruntów, a jest w szczególności krzywdzący dla posiadaczy w dobrej wierze. Zdaniem Rzecznika ustawodawca chcąc chronić majątek państwowy naruszył prawa majątkowe osób trzecich, co w konsekwencji prowadzi do naruszenia zasady proporcjonalności ograniczenia wolności i praw konstytucyjnych. Ponadto nakładanie takiego samego obowiązku zapłaty wysokiej sumy pieniężnej na posiadacza w dobrej wierze i w złej wierze powoduje naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej.

Mimo wydania wyroku w sprawie P 123/15<sup>860</sup> sprawa P 5/16 nie została jeszcze w Trybunale formalnie zakończona.

---

<sup>860</sup> Omówienie w punkcie następnym.

## 5. Wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z nieruchomości rolnych Skarbu Państwa

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał<sup>861</sup> pytanie prawne Sądu Okręgowego w Elblągu, do którego to postępowania Rzecznik przystąpił<sup>862</sup>. Trybunał uznał jednak zakwestionowany przepis co do zasady za zgodny z Konstytucją. Trybunał nie przekonała w szczególności argumentacji Rzecznika, że po zmianie w 2016 r. przepisów o dopłatach – poprzez wprowadzenie obowiązku legitymowania się tytułem prawnym do zajmowanych gruntów państwowych – proceder tzw. dzikich dzierżaw stał się nieopłacalny, a pięciokrotne wynagrodzenie nie rekompensuje poniesionych strat, tylko stanowi nieuzasadniony zarobek Skarbu Państwa. Zdaniem TK konsekwencją zróżnicowanego charakteru własności publicznej oraz prywatnej jest dopuszczalność częściowo odmiennego uregulowania zasad zarządzania majątkiem Skarbu Państwa, w tym m.in. zasad gospodarowania nieruchomościami rolnymi. Zaskarżony przepis służy przede wszystkim zapobieganiu przywłaszczania majątku publicznego i czerpania z tego tytułu korzyści kosztem całego społeczeństwa przez osoby indywidualne. Taki proceder jest nie tylko sprzeczny z prawem, ale także narusza zasady moralności publicznej. Wartość ta – w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji – jest przesłanką uzasadniającą ograniczanie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw. W ocenie Trybunału cel przepisu, jakim jest ograniczenie skali tzw. dzikich dzierżaw na gruntach państwowych oraz wyrównanie poniesionych przez Skarb Państwa strat, jest konstytucyjnie legitymowany, a wprowadzone przez prawodawcę zróżnicowanie – przydatne dla jego realizacji. Trybunał Konstytucyjny uznał jednak – w tym zakresie podzielając zastrzeżenia RPO – że zaskarżone rozwiązanie nie narusza Konstytucji jedynie w zakresie, w jakim dotyczy posiadaczy w złej wierze.

### C. Egzekucja świadczeń

#### 1. Ochrona prawna dłużników w postępowaniu egzekucyjnym

Na tle spraw kierowanych do Rzecznika ujawnił się problem dotyczący niewystarczającej ochrony prawnej dłużników w postępowaniach egzekucyjnych.

Przykładem tego jest egzekucja relatywnie niewielkich kwot prowadzona z mieszkania czy domu, w którym mieszka dłużnik oraz jego rodzina. Często wartość sprzedawanej nieruchomości jest większa od egzekwowanej kwoty kilkanaście bądź nawet kilkadziesiąt razy. Wierzyciel może żądać, aby egzekucja stosunkowo

<sup>861</sup> Wyrok z 18 października 2016 r., sygn. P 123/15, Dz.U. 2016 poz. 2198.

<sup>862</sup> Informacja RPO za 2015 r., str. 192-193.

niewysokiej należności pieniężnej prowadzona była z nieruchomości, a komornik jest związany wnioskiem wierzyciela. Zdaniem Rzecznika regulacja prawna, która nie zabezpiecza przez utratą mieszkania w przypadku względnie niewielkiego zadłużenia jest niezgodna z postanowieniami Konstytucji stanowiącymi, że władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, a także przeciwdziałają bezdomności. Rzecznik postulował zmianę obowiązujących przepisów w taki sposób, aby możliwe było prowadzenie egzekucji z nieruchomości dopiero od określonej wysokości dochodzonej należności. Pozwoliłoby to na zrównoważenie interesów dłużnika, w tym jego potrzeb mieszkaniowych oraz potrzeb wierzyciela.

Kolejnym problemem jest egzekucja kwot pieniężnych znacznie niższych od opłaty egzekucyjnej. Rzecznik uważa, że celowe byłoby określenie w tym przypadku wysokości kosztów egzekucji (opłaty) na poziomie adekwatnym do dochodzonych należności. Stawka opłaty egzekucyjnej została obniżona dwa lata temu, jednak niektóre sprawy badane przez Rzecznika świadczą o tym, że opłata ta nadal jest nieracjonalnie wysoka. Chodzi o sytuacje, gdy dłużnik dobrowolnie spełnił świadczenie główne, bez potrzeby uruchomienia postępowania egzekucyjnego, jednak pomylił się przy obliczeniu odsetek należnych wierzycielowi i opłacił np. kwotę o 10 zł mniejszą niż należna. Wówczas wyegzekwowanie tej kwoty będzie kosztowało dłużnika ponad siedemnastokrotnie więcej niż sama egzekwowana należność. Często w ocenie dłużnika intencją wierzyciela jest swoistego rodzaju szykana, ukaranie dłużnika koniecznością uiszczenia wysokiej opłaty egzekucyjnej, a nie odzyskanie drobnej kwoty. Rzecznik zwrócił się<sup>863</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o przedstawienie stanowiska w tej sprawie.

W odpowiedzi Minister zapewnił<sup>864</sup>, że poprawa sprawności i skuteczności egzekucji sądowej, a także reforma systemu funkcjonowania komorników sądowych, w tym opracowanie nowej ustawy o komornikach sądowych, należą do priorytetowych zadań Ministra Sprawiedliwości. Głównym celem reformy jest wzmocnienie i zmiana organizacji nadzoru – zarówno administracyjnego, jak i sądowego – nad postępowaniem egzekucyjnym. Jednocześnie zgodził się ze stanowiskiem Rzecznika w sprawie najniższych opłat egzekucyjnych. Natomiast ewentualne wprowadzenie ograniczenia egzekucji z nieruchomości – w zależności od stosunku wartości nieruchomości do wysokości egzekwowanego świadczenia – wymaga uwzględnienia zarówno interesu wierzyciela, jak i dłużnika. Praktyka

---

<sup>863</sup> IV.512.51.2016 z 17 marca 2016 r.

<sup>864</sup> Pismo z 25 kwietnia 2016 r.

egzekucyjna pokazuje, że dłużnik, mając w perspektywie utratę nieruchomości, ma większą motywację do realizacji zobowiązania. Dłużnik dysponuje także innymi środkami prawnymi, które pozwalają na zwolnienie nieruchomości z egzekucji (np. może wskazać inny składnik majątkowy podlegający egzekucji).

Rzecznik monitoruje przebieg prac legislacyjnych w tej sprawie.

## 2. Uregulowanie kompetencji komornika w zakresie wzywania do stawiennictwa stron postępowania egzekucyjnego

Rzecznik kontynuował<sup>865</sup> podjęty w ubiegłym roku problem uprawnienia komornika sądowego do wzywania dłużnika do osobistego stawiennictwa w kancelarii komornika celem złożenia wyjaśnień oraz karania grzywną za niezastosowanie się do takiego wezwania. Zdaniem Rzecznika jest to działanie nieprawidłowe, ponieważ przepisy wyraźnie określają, że kara pieniężna dotyczy jedynie odmowy złożenia wyjaśnień, a nie samego niestawiennictwa. Rygor grzywny nie jest jedynym stosowanym przez komorników. W analizowanych przez Rzecznika sprawach organ egzekucyjny informował dłużnika, że w razie niezastosowania się do wezwania zarządzi komisyjne otwarcie i przeszukanie mieszkania z udziałem asysty policji i ślusarza oraz dodatkowo obciąży dłużnika kosztami postępowania. Czynności te mogą być wdrożone dopiero w dalszym etapie postępowania egzekucyjnego, po wyczerpaniu innych mniej restrykcyjnych czynności, w wypadku, gdy dłużnik nie zapewnia dostępu do rzeczy ruchomych bądź utrudnia dokonanie opisu i oszacowania nieruchomości. W ocenie Rzecznika przedstawione powyżej działania komorników naruszają konstytucyjną zasadę legalizmu, ponieważ komornik jako organ egzekucyjny może działać tylko na podstawie ustawy. Rzecznik dostrzega konieczność współdziałania stron z organem egzekucyjnym, lecz zwraca również uwagę, że nie może to się wiązać z działaniami komornika niezgodnymi z prawem oraz stosowaniem nieproporcjonalnych rygorów wobec dłużnika. Dlatego celowe wydaje się wprowadzenie takiej regulacji, która będzie przewidywała obowiązek stawiennictwa stron na wezwanie komornika oraz ewentualnie rygor związany z niezastosowaniem się do takiego wezwania. Rzecznik zwrócił się<sup>866</sup> do Ministra Sprawiedliwości o zajęcie stanowiska w tej sprawie.

Ponieważ w resorcie trwają prace nad gruntowną reformą przepisów regulujących status komornika sądowego oraz nowelizacją przepisów o sądowym

---

<sup>865</sup> Informacja RPO za 2015 r., str. 197-198.

<sup>866</sup> IV.512.299.2015 z 19 sierpnia 2016 r.



postępowaniu egzekucyjnym, Rzecznik monitoruje ich przebieg pod kątem wprowadzenia przepisów rozwiązujących problemy sygnalizowane przez Rzecznika.

### 3. Zmiana przepisów o postępowaniu egzekucyjnym

W korespondencji prowadzonej z kolejnymi Ministrami Sprawiedliwości Rzecznik wielokrotnie poruszał kwestie związane z postępowaniem egzekucyjnym. Zapowiedzi prac nad kompleksową zmianą przepisów o komornikach sądowych pojawiały się już w 2013 r. Wprowadzone od tego czasu zmiany nie rozwiązały większości problemów sygnalizowanych w wystąpieniach Rzecznika.

Również Sejm poprzedniej kadencji prowadził prace nad projektem ustawy wprowadzającym – zgodnie z postulatami Rzecznika – dalsze obniżenie opłat egzekucyjnych przy dobrowolnej spłacie zadłużenia po wszczęciu postępowania egzekucyjnego. Projekt ten nie stał się jednak obowiązującym prawem. W dalszym ciągu nierozwiązana jest także kwestia objęcia niższą, ośmioprocentową opłatą stosunkową egzekucji ze świadczeń z tytułu zabezpieczenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych. Świadczenia te, mimo że pełnią tę samą funkcję co świadczenia z ubezpieczenia społecznego, objęte są ogólną opłatą, która wynosi 15% wartości egzekwowanego świadczenia. Rzecznik zwrócił się<sup>867</sup> do Ministra Sprawiedliwości o uwzględnienie w pracach powołanego w Ministerstwie zespołu do opracowania projektu ustawy o komornikach sądowych oraz projektu ustawy o kosztach egzekucyjnych kwestii poruszanych w swoich wystąpieniach. Poprosił także o przedstawienie stanowiska w sprawie postulowanych od kilku lat zmian przepisów, w szczególności dotyczących wysokości opłat egzekucyjnych.

Minister poinformował<sup>868</sup>, że postulaty Rzecznika były przedmiotem dogłębnej analizy ministerialnego Zespołu do opracowania projektu ustawy o komornikach sądowych oraz o kosztach egzekucyjnych. Resort dostrzega problem braku regulacji zasad zwalniania od kosztów postępowania egzekucyjnego i dlatego projektowane są przepisy regulujące tę instytucję, podobnie jak i podstawy prawne wynagrodzenia przyznawanego biegłym powoływanym w toku tego postępowania. Podstawowym celem prac legislacyjnych w zakresie obniżenia opłat egzekucyjnych jest racjonalizacja systemu opłat egzekucyjnych. Przygotowywany projekt ustawy zakłada odmienne od dotychczasowych zasady ustalania kosztów egzekucyjnych, z uwzględnieniem nakładu pracy komornika oraz faktu dobrowolnego wykonania

---

<sup>867</sup> IV.512.198.2014 z 6 czerwca 2016 r.

<sup>868</sup> Pismo z 5 lipca 2016 r.



obowiązku przez dłużnika. Przygotowany projekt ustawy o komornikach sądowych reguluje zagadnienia związane z odpowiedzialnością dyscyplinarną komorników i postępowaniem dyscyplinarnym. Zasadniczym celem jest uporządkowanie i zwiększenie efektywności postępowań dyscyplinarnych. Projekt zakłada również większą ochronę dłużników pobierających świadczenia z umów cywilnoprawnych.

Procedowany obecnie projekt nowelizacji przepisów jest przedmiotem analiz w Biurze RPO.

## **D. Prawo budowlane**

### **1. Ograniczenie zakresu uprawnień budowlanych**

Rzecznik przystąpił<sup>869</sup> do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie z połączonych wniosków Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa i przedstawił<sup>870</sup> swoje stanowisko.

Zaskarżony przepis Prawa budowlanego upoważnia ministra właściwego do spraw budownictwa do określenia – w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw szkolnictwa wyższego – ograniczenia zakresu uprawnień budowlanych w drodze rozporządzenia. Na podstawie tej delegacji ustawowej wydano rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie<sup>871</sup>, które zawiera szereg przepisów określających zakres uprawnień w poszczególnych specjalnościach w ramach ograniczonych uprawnień budowlanych. Uprawnieniami budowlanymi, zgodnie z Prawem budowlanym, zwana jest decyzja stwierdzająca posiadanie odpowiedniego wykształcenia technicznego i praktyki zawodowej. Decyzja ta pozwala określonym w niej osobom na wykonywanie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie. Mogą być one udzielane w określonych specjalnościach bez ograniczeń bądź w ograniczonym zakresie. Wszelkie ograniczenia zakresu uprawnień budowlanych znacząco ograniczają możliwość wykonywania zawodów związanych z wykonywaniem samodzielnych funkcji w budownictwie, w szczególności zawodów architekta i inżyniera budownictwa. Wolność wykonywania zawodu przez osoby posiadające uprawnienia zawodowe w ograniczonym zakresie, podlega ochronie na mocy art. 65 ust. 1 Konstytucji, który gwarantuje każdemu wolność wykonywania zawodu, zastrzegając jednocześnie, że wyjątki w tym zakresie określa ustawa. W orzecznictwie

---

<sup>869</sup> IV.7006.244.2015 z 29 grudnia 2015 r., sygn. akt K 39/15.

<sup>870</sup> Pismo z 27 stycznia 2016 r.

<sup>871</sup> Rozporządzenie z 11 września 2014 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 1278).

Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że zawody architektów i inżynierów budownictwa są „zawodami zaufania publicznego”. Od właściwego przygotowania projektu architektoniczno-budowlanego, a następnie prawidłowego jego wykonania zależy bezpieczeństwo i zdrowie użytkowników budynku. Te istotne funkcje przemawiają za wyczerpującym uregulowaniem zasad wykonywania zawodu architekta i inżyniera budownictwa, w tym w szczególności zakresu wykonywanej przez nich działalności w ramach samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, w akcie rangi ustawowej. Brak określenia w ustawie zakresu samodzielnych funkcji technicznych, które mogą być wykonywane przez osoby posiadające uprawnienia budowlane w ograniczonym zakresie i przekazanie zaskarżonym przepisem art. 16 pkt 3 Prawa budowlanego do uregulowania w akcie podustawowym materii ograniczenia zakresu uprawnień budowlanych, narusza konstytucyjną zasadę ustawowego określania wyjątków od wolności wykonywania zawodu. Upoważnienie ustawowe zgodnie z zasadami konstytucyjnymi powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Ustawodawca, przekazując określenie w rozporządzeniu ograniczenia zakresu uprawnień budowlanych nie udzielił żadnych wytycznych. Jak wielokrotnie podkreślał Trybunał Konstytucyjny, przekazanie pewnych spraw do unormowania w rozporządzeniu nie może doprowadzić do nadania ustawie charakteru blankietowego, tj. pozostawienia organowi władzy wykonawczej możliwości samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich uregulowań ani wskazówek. Ponadto Rzecznik zakwestionował w stanowisku przepisy § 10-15 rozporządzenia, które określają zakres uprawnień w poszczególnych specjalnościach budowlanych, poprzez wyliczenie określonych działań w ramach samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie. Oznacza to, że wykonywanie uprawnień budowlanych poza tymi zakresami nie jest możliwe.

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

## 2. Stosowanie przepisów prawa budowlanego do obiektów i robót budowlanych, których realizacja nie wymaga pozwolenia na budowę ani zgłoszenia

Omówienie w rozdziale „Rozbieżności w stosowaniu prawa”.

## 3. Zaskarżanie postanowień organów nadzoru budowlanego

Omówienie w rozdziale „Rozbieżności w stosowaniu prawa”.

#### 4. Zapewnienie skutecznej ochrony praw właścicieli do zagospodarowania nieruchomości

Rzecznik kontynuował<sup>872</sup> podjęty w latach wcześniejszych problem nadmiernych ograniczeń praw właścicieli nieruchomości w sytuacji, gdy dla danego terenu przepisy szczególne przewidują obowiązek uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a gmina takiego planu jeszcze nie uchwaliła. Nie można wówczas wydać decyzji o warunkach zabudowy, a zatem właściciel nie może podjąć robót budowlanych, do których przeprowadzenia konieczne jest uzyskanie takiej decyzji. Ponieważ na ubiegłoroczne wystąpienia Rzecznika nie wpłynęła odpowiedź, także w roku bieżącym Rzecznik zwracał się<sup>873</sup> w tej sprawie do Ministra Infrastruktury i Budownictwa. Mimo kolejnych monitów, do dnia dzisiejszego Minister nie zajął w tej sprawie żadnego stanowiska.

### E. Reprywatyzacja

#### 1. Konieczność uporządkowania ram prawnych procesu reprywatyzacji

Od wielu lat w sferze zainteresowania Rzecznika pozostaje prawidłowe rozwiązanie przez ustawodawcę problemu reprywatyzacji mienia przejmowanego w latach powojennych na cele reform przeobrażających ustrój społeczno-gospodarczy Państwa. W ocenie Rzecznika poziom ochrony praw obywateli w sprawach reprywatyzacyjnych, 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

---

<sup>872</sup> Informacja RPO za 2015 r., str. 188-189.

<sup>873</sup> Pisma z 5 stycznia 2016 r. i z 11 października 2016 r.

Wolności. Z powodu braku odgórnie przyjętych założeń reprywatyzacyjnych 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 „czyszcicieli kamienic”). Konflikty społeczne nie są jedynymi kosztami ponoszonymi przez obywateli. Nierozwiązana kwestia reprywatyzacyjna generuje również ogromne koszty ze strony Skarbu Państwa, wynikające z wypłaty nie tylko odszkodowań za wadliwe decyzje, ale nawet za samą przewlekłość postępowań reprywatyzacyjnych, a także dodatkowe koszty 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 reprywatyzacji są znacznie wyższe. W ramach reprywatyzacji 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 o nieodpłatnej pomocy i edukacji prawnej. Za sprawnym rozwiązaniem kwestii reprywatyzacyjnych przemawia też orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka podejmowane w kontekście naruszenia prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy oraz prawa do ochrony własności. W związku z tym Rzecznik wskazał, że uchwalenie ustawy reprywatyzacyjnej wymagałoby wcześniejszego skatalogowania istniejących i potencjalnych roszczeń oraz jednoczesnego znowelizowania przepisów umożliwiających podważenie dawnych decyzji administracyjnych o charakterze nacjonalizacyjno-wyłączeniowym. Konieczne byłoby również szczególne potraktowanie lokatorów mieszkających w reprywatyzowanych kamienicach, a także zintensyfikowanie działań prokuratury w postępowaniach administracyjnych i cywilnych, zwłaszcza w przypadku naruszania praw lokatorów. Ponadto konieczne jest wykonanie wyroków TK dotyczących odszkodowań za przejęte grunty warszawskie. Wprowadzenie tego typu regulacji jest obowiązkiem władz

publicznych. Rzecznik zwrócił się<sup>874</sup> do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie.

W wystąpieniu do Marszałka Senatu RP Rzecznik zwrócił się w sprawie senackiego projektu nowelizacji art. 156 Kodeksu postępowania administracyjnego regulującego stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej. W praktyce artykuł ten wykorzystywany jest 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 ze znowelizowanym art. 156 k.p.a. nie jest możliwe stwierdzenie nieważności decyzji będącej podstawą nabycia prawa. Według Rzecznika sformułowany w ten sposób 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 Rzecznik zwrócił się<sup>875</sup> do Marszałka Senatu RP o uwzględnienie powyższych zastrzeżeń w toku prac legislacyjnych.

Do dnia dzisiejszego na swoje wystąpienie Rzecznik nie uzyskał odpowiedzi, niemniej jednak projekt senacki został wycofany z dalszych prac legislacyjnych..

## 2. Stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnych wydanych z rażącym naruszeniem prawa

Stwierdzanie nieważności decyzji administracyjnej wydanej bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa, bez ograniczeń czasowych, jest podstawowym instrumentem dochodzenia roszczeń reprivatyzacyjnych. Z uwagi na brak kompleksowej ustawy reprivatyzacyjnej, o uchwalenie której od wielu lat

---

<sup>874</sup> IV.7004.9.2016 z 7 października 2016 r.

<sup>875</sup> Pismo z 7 października 2016 r.

bezsukutecznie zabiegał Rzecznik, instytucja nieważności decyzji administracyjnych umożliwia naprawianie krzywd wyrządzonych rażąco bezprawnymi rozstrzygnięciami władz administracyjnych, wydanymi w okresie PRL. W niektórych jednak przypadkach składanie wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji po upływie wielu lat od jej wydania mogło stanowić przejaw nadużywania prawa. Tego typu działaniom miał zapobiec wyrok<sup>876</sup> Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2015 r., w którym Trybunał orzekł o niekonstytucyjności przepisu art. 156 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie, w jakim umożliwia stwierdzenie nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od wydania decyzji nastąpił znaczny upływ czasu, a decyzja była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy.

Obecny stan prawny wymaga jednak interwencji ustawodawcy. Nie wiadomo bowiem, po upływie jakiego czasu nie można skutecznie podważyć decyzji administracyjnej, powołując się na jej rażącą bezprawność. Problem dotyczy zarówno osób, które chcą podważyć dane rozstrzygnięcie, jak i osób zainteresowanych utrzymaniem dotychczasowego stanu rzeczy, ukształtowanego przed wielu laty. Sprawnie funkcjonująca procedura kontroli decyzji administracyjnych ma fundamentalne znaczenie nie tylko dla adresatów czy beneficjentów decyzji nacjonalizacyjno-wyłączeniowych, ale także dla każdego obywatela, którego spraw dotyczy decyzja administracyjna wydana przez organ władzy publicznej na podstawie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Rzecznik zwrócił się<sup>877</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o przekazanie informacji na temat prac nad nowelizacją procedury administracyjnej.

Minister wskazał<sup>878</sup>, że w planie działalności resortu na 2016 r. uwzględniono opracowanie koncepcji zmian Kodeksu postępowania administracyjnego. Analizowane są orzeczenia, w których sądy administracyjne powoływały się na wskazany wyrok Trybunału Konstytucyjnego. Celem analizy jest znalezienie optymalnego rozwiązania, które uwzględni interesy wszystkich stron postępowania administracyjnego. Poinformował również, że powołany przez Prezesa NSA zespół ekspertów opracował projekty zmian w postępowaniu administracyjnym. Zaproponowane zostało rozwiązanie, zgodnie z którym nie byłoby możliwe stwierdzenie nieważności decyzji, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło 10 lat.

---

<sup>876</sup> Sygn. P 46/3.

<sup>877</sup> IV.7004.45.2015 z 7 stycznia 2016 r.

<sup>878</sup> Pismo z 22 stycznia 2016 r.



Sprawa będzie kontynuowana przez Rzecznika także w roku 2017. Ponieważ senacki projekt nowelizacji art. 156 k.p.a. wycofano z dalszych prac, niezbędna jest inicjatywa ustawodawcza Rady Ministrów.

### 3. Konieczność podjęcia prac legislacyjnych dotyczących zwrotu mienia odebranego przez władze PRL kościołom i związkom wyznaniowym

W 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<sup>879</sup> 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.

W odpowiedzi Minister podkreślił<sup>880</sup>, że Komisja Regulacyjna do Spraw Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, Komisja Regulacyjna, Międzykościelna Komisja Regulacyjna oraz Komisja Regulacyjna do Spraw Gmin

<sup>879</sup> IV.7004.23.2014 z 28 października 2016 r.

<sup>880</sup> Pismo z 29 listopada 2016 r.



Wyznaniowych Żydowskich nie znajdują się w strukturze organizacyjnej resortu, który zapewnia jedynie ich obsługę organizacyjno-techniczną. Minister nie ma wpływu na działalność orzeczniczą komisji regulacyjnych. Członkowie poszczególnych komisji regulacyjnych są bowiem niezawisli i podlegają wyłącznie powszechnie obowiązującym przepisom prawa. Wskazał także, że 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.

W ocenie Rzecznika argumentacja Ministra nie jest przekonująca, niemniej jednak decyzję co do dalszych działań w tej sprawie Rzecznik podejmie po rozstrzygnięciu przez powiększony skład NSA zagadnienia prawnego w sprawie o sygn. II OPS 1/08, dotyczącej sądowej kontroli orzeczeń wydanych przez Komisję Majątkową.

## 20. Ochrona praw konsumentów

### A. Usługi bankowe

#### 1. Omyłkowe zajmowanie rachunków bankowych

Rzecznik zwracał uwagę na powtarzające się przypadki omyłkowego zajęcia rachunków bankowych osób, które nie są dłużnikami, a posiadają tożsame lub podobne dane, co osoba zobowiązana. Problemu nie rozwiązała zmiana przepisów Kodeksu postępowania cywilnego pozwalająca na bardziej precyzyjną identyfikację stron postępowania poprzez posługiwanie się numerami PESEL oraz numerem w Krajowym Rejestrze Sądowym bądź innym właściwym rejestrze, ewidencji lub NIP. Powodem nieprawidłowego zajmowania rachunków bankowych jest niewłaściwa weryfikacja danych obywateli, nie tylko przez komorników, ale także przez banki. Zdaniem Rzecznika, banki nie powinny realizować zajęć komorniczych w sposób automatyczny, bez uprzedniego wyjaśnienia nieścisłości co do danych dłużnika. Nie można zaakceptować sytuacji, w której obywatele, niebędący dłużnikami, ponoszą negatywne konsekwencje bezprawnych zajęć rachunków bankowych, tylko dlatego, że organy czy instytucje nie działały z należytą starannością. Rzecznik wystąpił<sup>881</sup> o przedstawienie działań, jakie podjęła Komisja Nadzoru Finansowego oraz Związek Banków Polskich w celu wyeliminowania opisanych nieprawidłowości.

Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego poinformował<sup>882</sup>, że przeprowadzono analizę praktyk banków związanych z realizacją egzekucji świadczeń pieniężnych z rachunków bankowych, która wykazała problemy zarówno wynikające z nieprecyzyjnych przepisów prawa, jak i z niejednolitej praktyki stosowanej przez organy egzekucyjne. W związku z tym, Komisja wystąpiła do Ministra Finansów oraz Ministra Sprawiedliwości, sygnalizując konieczność rozważenia zmian legislacyjnych, aby doprecyzować przepisy dotyczące zajęć egzekucyjnych.

Prezes Związku Banków Polskich wskazał<sup>883</sup>, że zgodnie z obowiązującymi przepisami w toku postępowania egzekucyjnego banki są jedynie wykonawcami dyspozycji organów egzekucyjnych, czyli komorników. Nie są natomiast uprawnione, aby weryfikować poprawność tych poleceń. Odpowiedzialność z tytułu wyrządzenia szkody spowodowanej wskazaniem błędnych informacji o dłużniku w

---

<sup>881</sup> V.512.3.2014 z 11 stycznia 2016 r.

<sup>882</sup> Pismo z 8 lutego 2016 r.

<sup>883</sup> Pismo z 23 lutego 2016 r.

zawiadomieniu o zajęciu rachunku bankowego powinna więc obciążać organ egzekucyjny, który to zawiadomienie sporządził.

## **B. Ubezpieczenia**

### **1. Ochrona praw osób poszkodowanych w wypadkach komunikacyjnych w latach 90-tych**

Rzecznik otrzymywał skargi dotyczące wciąż nierozwiązanej kwestii wyczerpania się sum gwarancyjnych określonych w umowach ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych zawartych w latach 90. Z tym problemem boryka się kilka tysięcy osób poszkodowanych w tamtym okresie w wypadkach komunikacyjnych. Sprawa dotyczy osób, które utraciły lub też w najbliższym czasie mogą utracić możliwość dalszego uzyskiwania należnych im świadczeń. Dzieje się tak dlatego, że na początku lat 90. przepisy przewidywały dużo niższe wysokości sum gwarancyjnych niż obecnie. Problem wyczerpania się sum gwarancyjnych był wielokrotnie sygnalizowany przez Rzecznika Ubezpieczonych oraz Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania, w kontekście możliwości podwyższenia świadczeń należnych poszkodowanym. W tej sprawie interweniował<sup>884</sup> również Rzecznik, kierując wystąpienie do Ministra Finansów, który jednak nie podzielił stanowiska o zasadności wprowadzenia zmian w przepisach prawa. Rzecznik wystąpił<sup>885</sup> do Marszałka Senatu RP o systemowe rozwiązanie przedstawionego problemu, poprzez podjęcie odpowiedniej inicjatywy ustawodawczej.

W odpowiedzi Marszałek poinformował<sup>886</sup> o skierowaniu do Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji informacji prawnej przygotowanej przez Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu do wystąpienia Rzecznika w sprawie wyczerpywania się sum gwarancyjnych w przypadku ubezpieczeń odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych zawartych w latach 90.

---

<sup>884</sup> Informacja RPO za 2008 r., str. 407.

<sup>885</sup> V.510.172.2014 z 20 kwietnia 2016 r.

<sup>886</sup> Pismo z 17 sierpnia 2016 r.

## 21. Problematyka danin publicznych

### A. Ordynacja podatkowa

#### 1. Przedawnienie zobowiązań podatkowych

Rzecznik skierował<sup>887</sup> wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z konstytucyjną zasadą równej ochrony własności, a także z zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz zasadą równości i powszechności opodatkowania przepisu Ordynacji podatkowej<sup>888</sup>, zgodnie z którym nie ulegają przedawnieniu zobowiązania podatkowe zabezpieczone hipoteką lub zastawem skarbowym. Po upływie terminu przedawnienia zobowiązania te mogą być egzekwowane tylko z przedmiotu hipoteki lub zastawu.

Organy podatkowe stosują kwestionowany przepis zarówno wtedy, gdy po zakończonym postępowaniu podatkowym ustanowiono zabezpieczenie, jak i w sytuacjach, w których zabezpieczenie zobowiązania podatkowego zostało ustanowione wcześniej, m.in. na etapie kontroli podatkowej. Sądy administracyjne zajmują korzystne dla podatników stanowisko i konsekwentnie odmawiają stosowania przepisu będącego przedmiotem wniosku, z uwagi na to, że jest odpowiednikiem regulacji, która została uznana przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodną z Konstytucją w sprawie o sygn. SK 40/12. Nie jest to jednak rozwiązanie wystarczające dla zapewnienia ochrony praw obywateli. Nie do zaakceptowania jest bowiem sytuacja, w której podatnicy zmuszeni są do kierowania spraw na drogę sądową, z tego względu, że aktualnie od przeszło trzech lat od wydania wspomnianego wyroku przez Trybunał Konstytucyjny nie dokonano odpowiedniej zmiany przepisów. Zakwestionowany we wniosku przepis wprowadza odstępstwo od ogólnych zasad przedawniania się zobowiązań podatkowych. W praktyce w odniesieniu do podatników będących właścicielami nieruchomości czy też rzeczy lub praw, na których można ustanowić zastaw skarbowy, organy podatkowe mają nieograniczone w czasie możliwości dochodzenia zobowiązań podatkowych. W wyniku ustanowienia zabezpieczenia w formie hipoteki czy zastawu skarbowego, podatnicy zostają pozbawieni ochrony swoich praw, ponieważ po upływie terminu przedawnienia ich zobowiązanie może być nadal egzekwowane. Natomiast w sytuacji podatników, wobec których zastosowano inne formy zabezpieczenia zobowiązania podatkowego, przedawnienie zobowiązań nastąpi na zasadach ogólnych. W ocenie Rzecznika nie ma racjonalnych argumentów, które przemawiałyby za bardziej rygorystycznym

<sup>887</sup> V.511.996.2014 z 22 lutego 2016 r., sygn. akt K 10/16.

<sup>888</sup> Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 613, z późn. zm.).

traktowaniem podatników, wobec których zastosowano zabezpieczenie w formie hipoteki, czy zastawu skarbowego. Podatnik ma prawo oczekiwać, że po upływie oznaczonego czasu dojdzie do wygaśnięcia zobowiązania. Obowiązujący przepis narusza konstytucyjną zasadę równej ochrony własności, a także zasadę demokratycznego państwa prawnego w zw. z zasadą równości i powszechności opodatkowania wprowadzając szczególnie restrykcyjne rozwiązania w odniesieniu do określonej kategorii podatników. Ustawodawca różnicuje zasady przedawnienia zobowiązań podatkowych w zależności od majątku podatnika. Korzystniej ukształtowana jest sytuacja prawna podatnika, który nie posiada nieruchomości lub innych praw mogących stanowić przedmiot hipoteki przymusowej, czy też rzeczy ruchomych lub zbywalnych praw majątkowych, które mogą stanowić przedmiot zastawu.

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

## 2. Brak przedawnienia zobowiązań podatkowych zabezpieczonych hipoteką

Rzecznik zgłosił<sup>889</sup> udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie z pytania prawnego Sądu Rejonowego Poznań – Nowe Miasto i Wilda w Poznaniu dotyczącej braku przedawnienia zobowiązań podatkowych zabezpieczonych hipoteką.

Rzecznik przedstawił stanowisko zgodnie z którym, art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej, w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2003 r., w zakresie, w jakim odnosi się do braku przedawnienia zobowiązań podatkowych zabezpieczonych hipoteką i możliwości egzekwowania tych zobowiązań tylko z przedmiotu hipoteki, jest niezgodny z konstytucyjną zasadą równości ochrony praw majątkowych.

Zdaniem Rzecznika, zakwestionowany przepis w sposób nieuprawniony różnicuje sytuację podatników, posiadających składniki majątkowe, na których można ustanowić hipotekę, traktując ich w gorszy sposób z punktu widzenia zasad przedawnienia zobowiązań podatkowych, niż pozostałych. W wyniku ustanowienia zabezpieczenia w formie hipoteki, podatnicy zostają pozbawieni ochrony swoich praw, gdyż po upływie terminu przedawnienia, ich zobowiązanie może być nadal egzekwowane. W sytuacji podatników, wobec których zastosowano inne formy zabezpieczenia, przedawnienie zobowiązań nastąpi na zasadach ogólnych. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich nie ma podstaw do bardziej rygorystycznego

---

<sup>889</sup> V.511.162.2016 z 5 maja 2016 r., sygn. akt P 6/16.

traktowania podatników, którzy dysponują określonym rodzajem składników majątkowych.

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

### 3. Wprowadzenie mediacji do postępowania podatkowego

W „Kierunkowych założeniach nowej ordynacji podatkowej” z dnia 24 września 2015 r., przygotowanych przez Komisję Kodyfikacyjną Ogólnego Prawa Podatkowego przedstawione zostały propozycje wprowadzenia do nowej ordynacji podatkowej niewładczych form działania organów podatkowych, w szczególności mediacji. Rzecznik poparł przyjęcie tego rozwiązania. Wprowadzenie mediacji do postępowania podatkowego może przyczynić się do sprawnego załatwiania spraw podatkowych bez konieczności prowadzenia długotrwałego postępowania podatkowego, a często również i sądowoadministracyjnego. Obowiązująca Ordynacja podatkowa<sup>890</sup> nie stwarza prawnej możliwości załatwiania sporów między podatnikami a organami podatkowymi w drodze współpracy zmierzającej do rozwiązania zaistniałego sporu. Działalność administracji podatkowej oparta jest na władczych formach działania. Znaczne skomplikowanie i zawilość przepisów prawa podatkowego determinuje potrzebę wprowadzenia praktycznych i efektywnych instrumentów rozstrzygania sporów pomiędzy podatnikami, a organami za pomocą niewładczych form działania organów podatkowych. Rzecznik wskazał ponadto, że instytucja postępowania mediacyjnego nie znalazła szerszego zastosowania w sądownictwie administracyjnym, co nie oznacza jednak, że sama instytucja mediacji nie jest potrzebna. Rzecznik zwrócił się<sup>891</sup> do Ministra Finansów o przedstawienie stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi Minister wyjaśnił<sup>892</sup>, że jednym z zadań Komisji Kodyfikacyjnej Ogólnego Prawa Podatkowego było opracowanie kierunkowych założeń nowej ordynacji podatkowej. Zadanie to zostało zrealizowane w przewidywanym terminie. W kierunkowych założeniach nowej ordynacji podatkowej, przyjętych przez Radę Ministrów zapowiedziano wprowadzenie do nowej ustawy szeregu instrumentów zaliczanych do niewładczych form działania organów podatkowych. Kolejnym zadaniem Komisji jest opracowanie, nie później niż w ciągu 2 lat od przyjęcia kierunkowych założeń, projektu ordynacji podatkowej oraz najważniejszych aktów wykonawczych.

---

<sup>890</sup> Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 613, z późn. zm.).

<sup>891</sup> V.511.126.2016 z 1 kwietnia 2016 r.

<sup>892</sup> Pismo z 18 kwietnia 2016 r.

#### 4. Podatek od nieruchomości stanowiącej współwłasność

Rzecznik otrzymywał informacje o niekorzystnym dla podatników stanowisku organów podatkowych w sprawie obowiązku podatkowego w podatku rolnym oraz podatku od nieruchomości w sytuacji, gdy jeden ze współwłaścicieli nieruchomości solidarnie zobowiązanych do zapłaty podatku korzysta ze zwolnienia podatkowego lub obowiązek podatkowy go nie dotyczy. W takich przypadkach organy podatkowe przy wymiarze podatku nie biorą pod uwagę orzecznictwa sądów administracyjnych. Przyjęta praktyka nie służy realizacji zasady pogłębiania zaufania do organów podatkowych. W ocenie sądów w sytuacji, gdy jeden ze współwłaścicieli korzysta ze zwolnienia, to wartość podatku od całej nieruchomości należy pomniejszyć proporcjonalnie o przypadającą na niego kwotę podatku. Co do zasady, obowiązek zapłaty podatku od nieruchomości stanowiącej współwłasność ciąży solidarnie na wszystkich współwłaścicielach. W konsekwencji, każdy ze współwłaścicieli będzie zobowiązany solidarnie do zapłacenia podatku. W praktyce zdarzają się jednak sytuacje, gdy obowiązek podatkowy nie dotyczy jednego ze współwłaścicieli albo współwłaściciel spełnia warunki do zwolnienia z podatku. Mogą to być na przykład gminy, uczelnie, publiczne i niepubliczne jednostki oświatowe, instytuty naukowe i badawcze, przedsiębiorcy o statusie centrum badawczo-rozwojowego czy zakłady pracy chronionej, w sytuacjach określonych w ustawie o podatku rolnym oraz w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych. Pojawiają się wówczas rozbieżności między orzecznictwem sądów administracyjnych, a stanowiskiem organów podatkowych w kwestii sposobu obliczenia wymiaru należnego podatku. Zaniepokojenie Rzecznika budzi pomijanie przez organy podatkowe wykładni przepisów przyjętej przez sądy administracyjne. Rzecznik zwrócił się<sup>893</sup> do Ministra Finansów o ocenę problemu i zajęcie stanowiska w przedmiotowej sprawie.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>894</sup>, że aprobuje korzystne dla podatników stanowisko prezentowane w orzecznictwie. Wyjaśnił, że w przypadku, gdy jeden ze współwłaścicieli nieruchomości, któremu przysługują określone udziały w prawie własności, korzysta z podmiotowego zwolnienia z podatku należy pomniejszyć podatek obliczony od całej nieruchomości o kwotę wynikającą z opodatkowania części korzystającej ze zwolnienia z podatku, obliczoną stosownie do wielkości udziału we współwłasności podatnika korzystającego ze zwolnienia. Resort nie znalazł jednak podstaw do podjęcia interwencji ustawodawczej, mającej

---

<sup>893</sup> V.511.1.2016 z 23 maja 2016 r.

<sup>894</sup> Pismo z 15 czerwca 2016 r.



na celu doprecyzowanie przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz ustawy o podatku rolnym. Poruszony przez Rzecznika problem był przedmiotem obrad sejmowej Komisji ds. Petycji. Komisja wydała rekomendację co do konieczności przeprowadzenia stosownych zmian legislacyjnych, uniemożliwiających obciążenie współwłaściciela nieruchomości zapłatą podatku w części dotyczącej udziału przypadającego na drugiego współwłaściciela, zwolnionego z obowiązku jego zapłaty.

Do Sejmu wpłynął stosowny projekt nowelizacji ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz ustawy o podatku rolnym. Rzecznik będzie monitorował stan prac w tym obszarze.

## 5. Indywidualne interpretacje podatkowe

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<sup>895</sup> nie precyzowały, jak będzie kształtowała się sytuacja podatników, którzy uzyskali interpretacje indywidualne, następnie poddane kontroli sądowoadministracyjnej. Stwierdzenie wygaśnięcia interpretacji indywidualnej, której kontrola sądowoadministracyjna 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 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 jest nieuwzględnianie 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 orzeczniczy sądów.

W skargach kierowanych do Rzecznika podatnicy zwracali również uwagę na brak stabilności wykładni obowiązujących przepisów. Interpretacje ogólne

---

<sup>895</sup> Ustawa z 10 września 2015 r. o zmianie ustawy Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r., poz. 1649, z późn. zm.).

prezentują odmienną wykładnię prawa od zawartej w wydanych uprzednio interpretacjach indywidualnych. Podatnicy zachęcenі 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 o braku stabilności ich stanowiska.

W ocenie Rzecznika przedstawione powyżej problemy mogą mieć wpływ na osłabienie ochrony prawnej poszczególnych podatników. W związku z tym Rzecznik zwrócił się<sup>896</sup> do Ministra Finansów o zajęcie stanowiska w przedstawionej kwestii.

Sprawa w toku.

## 6. Niewykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego kwoty wolnej od podatku

Rzecznik wyraził swoje zaniepokojenie niewykonaniem wyroku<sup>897</sup> Trybunału Konstytucyjnego w sprawie kwoty wolnej od podatku oraz kształtem uchwalonej 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 o podatku dochodowym od osób fizycznych<sup>898</sup> – 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 2016 r. Sejm uchwalił ustawę nowelizującą, która nie tylko nie stanowi wykonania wyroku Trybunału, lecz przede wszystkim wprowadza do porządku prawnego przepis prawny stanowiący powtórzenie normy prawnej uznanej już uprzednio za niekonstytucyjną.

Nieuwzględnienie przez ustawodawcę orzeczenia Trybunału i ponowne wprowadzenie do systemu prawa kwoty wolnej od podatku w dotychczasowym

<sup>896</sup> V.511.394.2016 z 19 października 2016 r.

<sup>897</sup> Sygn. akt K 21/14.

<sup>898</sup> Ustawa z 26 lipca 1991 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 361, z późn. zm.).

kształcie może spowodować sytuację, w której sądy administracyjne, powszechne oraz Sąd Najwyższy mogą odmówić stosowania normy prawnej uznanej za niekonstytucyjną i za kwotę wolną od podatku będą uznawać kwotę równoważną minimum egzystencji. Rzecznik zwrócił się<sup>899</sup> do Ministra Rozwoju i Finansów oraz Marszałka Senatu o przedstawienie stanowiska.

Minister wyjaśnił<sup>900</sup>, że uchwalenie przez Sejm nowelizacji budzącej wątpliwości Rzecznika nie zakończyło prac parlamentarnych nad ustawą o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, którą parlament, po poprawkach Senatu, ostatecznie uchwalił 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 ta dodała przepis, zgodnie z którym wysokość kwoty zmniejszającej podatek podlega corocznie weryfikacji przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Minister 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.

## **B. Podatek dochodowy od osób fizycznych**

### **1. Skutki podatkowe finansowania przez pracodawcę kosztów noclegu pracowników**

Wciąż prowadzona była sprawa finansowania przez pracodawcę kosztów noclegu tzw. pracownika mobilnego związanego z wyjazdem służbowym. W 2015 r. Rzecznik otrzymał stanowisko resortu finansów, z którego wynikało, że sfinansowanie noclegu takiego pracownika nie może być uznane za element jego przychodu w świetle tez wyroku<sup>901</sup> Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lipca 2014 r. Z doniesień prasowych<sup>902</sup> wynikało, że Minister Finansów zrewidował swoje dotychczasowe stanowisko w odniesieniu do finansowania noclegów pracownikom z branży budowlanej delegowanych do czasowego wykonywania pracy w określonej miejscowości, gdzie znajduje się teren danej budowy. Organ z urzędu zmieniał wcześniej wydane indywidualne interpretacje przepisów prawa

<sup>899</sup> V.511.868.2014 z 25 listopada 2016 r.

<sup>900</sup> Pismo z 23 grudnia 2016 r.

<sup>901</sup> Sygn. akt K 7/13.

<sup>902</sup> Dziennik „Gazeta Prawna” z 14 czerwca 2016 r., *Fiskus znów żąda PIT od noclegów*.

podatkowego, które były korzystne dla wnioskodawców. Minister uznał, że finansowanie noclegów pracownikom, na czas wykonywania przez nich obowiązków służbowych wynikających z umowy o pracę, powinno być traktowane jako przychód tychże pracowników ze stosunku pracy. W ocenie ministerstwa oddelegowania *sensu stricto* nie można utożsamiać z mobilnym rodzajem pracy, jaki wykonują np. przedstawiciele handlowi czy kierowcy. W konsekwencji nie można zastosować analogicznego rozwiązania do pracownika oddelegowanego i uznać, że zapewnienie bezpłatnego zakwaterowania oddelegowanemu pracownikowi leży wyłącznie w interesie pracodawcy oraz służy wyłącznie realizacji obowiązku pracowniczego, tak jak ma to miejsce w przypadku pracownika mobilnego. Natomiast analiza innych interpretacji indywidualnych wydanych w odniesieniu do firm realizujących projekty w ramach oddelegowania pracowników, wskazuje na odmienne od powyższego stanowisko organów podatkowych. Rzecznik zwrócił się<sup>903</sup> do Ministra Finansów o ustosunkowanie się do zasygnalizowanej kwestii oraz przekazanie informacji dotyczących liczby indywidualnych interpretacji przepisów prawa podatkowego, jakie zostały zmienione z urzędu w tym obszarze.

Minister Finansów przedstawił<sup>904</sup> swoje stanowisko na temat skutków podatkowych finansowania przez pracodawcę kosztów noclegów pracownikom. Zgodnie z uchwałą<sup>905</sup> Sądu Najwyższego pracownikiem mobilnym jest osoba, której praca wymaga nieustannego przebywania w trasie w celu właściwego wykonywania obowiązków służbowych. W związku z tym pracodawca musi zapewnić podwładnemu zakwaterowanie na czas trwania podróży. Pracownikami mobilnymi są przede wszystkim kierowcy transportu międzynarodowego oraz przedstawiciele handlowi. Powyższa regulacja nie obejmuje natomiast pracowników czasowo oddelegowanych do nowego miejsca pracy. W tym wypadku pracodawca nie jest zobligowany do zapewnienia podwładnemu zakwaterowania, gdyż praca nadal ma charakter statyczny, jedynie wykonywana jest w nowym miejscu. W ocenie Ministra Finansów różnica ta uzasadnia odmienne traktowanie świadczeń na gruncie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, niezależnie od wyrażonej w Konstytucji zasady, w myśl której wszyscy są równi wobec prawa. Stąd zapewnienie bezpłatnego zakwaterowania pracownikom oddelegowanym nie będącymi pracownikami mobilnymi generuje po stronie tych pierwszych przychód, który jest obciążony podatkiem dochodowym.

---

<sup>903</sup> V.511.981.2014 z 30 czerwca 2014 r.

<sup>904</sup> Pismo z 26 lipca 2016 r.

<sup>905</sup> Uchwała z 19 listopada 2008 r., sygn. akt II PZP 11/08.

Wyrokiem<sup>906</sup> z dnia 9 sierpnia 2016 r. Naczelny Sąd Administracyjny zakwestionował stanowisko organów podatkowych w sprawie finansowania kosztów noclegów pracowników czasowo delegowanych. Aktualnie Rzecznik monitoruje orzecznictwo sądów administracyjnych w tym obszarze.

## 2. Różnicowanie uprawnienia do ulgi rehabilitacyjnej rodziców, w zależności od formy, w jakiej spełniane są świadczenia alimentacyjne

Rzecznik zgłosił<sup>907</sup> udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej uzależnienia prawa rodzica utrzymującego niepełnosprawne dziecko do skorzystania z możliwości odliczenia od dochodu wydatków na cele rehabilitacyjne, od formy w jakiej są spełniane świadczenia alimentacyjne i przedstawił<sup>908</sup> stanowisko, w którym stwierdził, że wprowadzone rozróżnienie nie znajduje uzasadnienia w wartościach konstytucyjnych, w szczególności stoi w sprzeczności z obowiązkiem ochrony rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, jest niezgodne z zasadą równości, a także zasadą sprawiedliwości społecznej.

W ocenie Rzecznika obowiązujące przepisy ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych<sup>909</sup> różnicują sytuację rodziców dzieci niepełnosprawnych, którzy realizują obowiązek alimentacyjny z własnej woli oraz tych rodziców, którzy realizują go na podstawie wyroku sądu. Podatnicy, których dzieci otrzymują alimenty w wysokości zasądzonej przez sąd i przekraczającej wskazany przez ustawodawcę próg, nie mogą skorzystać z ulgi rehabilitacyjnej. Natomiast kwota świadczeń alimentacyjnych uiszczanych (w pieniądzu lub poprzez świadczenia rzeczowe) nie wpływa na prawo do skorzystania z ulgi rehabilitacyjnej przez rodziców realizujących dobrowolnie obowiązek alimentacyjny. W konsekwencji prawo rodzica utrzymującego niepełnosprawne dziecko do skorzystania z odliczenia wydatków na cele rehabilitacyjne zależy od tego, czy świadczenia alimentacyjne są spełniane przez rodziców dobrowolnie, czy też na podstawie wyroku sądu. Zaskarżone przepisy powodują, że państwo nie spełnia swojego zobowiązania do szczególnej pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej oraz nie respektuje zasady proporcjonalności w ograniczaniu swobód obywatelskich.

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

---

<sup>906</sup> Sygn. akt II FSK 1970/14.

<sup>907</sup> V.511.288.2016 z 29 lipca 2016 r., sygn. akt SK 13/16.

<sup>908</sup> Pismo z 24 sierpnia 2016 r.

<sup>909</sup> Ustawa z 26 lipca 1991 r. (Dz.U. z 2000 r. Nr 14, poz.176, z późn. zm.).

### 3. Opodatkowanie 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 o podatku od spadków i darowizn<sup>910</sup>. W myśl przepisu art. 4a ust. 1 pkt 1 ww. ustawy zwalnia się od podatku nabycie własności rzeczy lub praw majątkowych przez małżonka, zstępnych, wstępnych, pasierbą, 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<sup>911</sup> do Ministra Rozwoju i Finansów z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie, a w szczególności o rozważenie możliwości nowelizacji u.p.s.d. w postulowanym zakresie.

Minister wyjaśnił<sup>912</sup>, że katalog ulg i zwolnień zawarty w przepisach ustawy o podatku od spadków i darowizn został tak sformułowany, aby preferował osoby o najbliższym stopniu pokrewieństwa. Zdaniem resortu pojęcie rodziny na gruncie ww. ustawy podatkowej powinno być rozumiane wąsko tj. jako składającej się z rodziców, ich dzieci (także adoptowanych) i krewnych. Minister stoi na stanowisku,

<sup>910</sup> Ustawa z 28 lipca 1983 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 205).

<sup>911</sup> V.511.115.2016 z 15 grudnia 2016 r.

<sup>912</sup> Pismo z 9 stycznia 2017 r.



zgodnie z którym rozróżnienie dwóch systemów zwolnień tj. dla rodzin naturalnych oraz dla rodzin zastępczych respektuje konstytucyjną zasadę ochrony dobra rodziny, jak i zasadę powszechności opodatkowania. W ocenie resortu funkcja rodziny zastępczej ma charakter przejściowy. Dlatego też w przypadku rodzin zastępczych bardziej zasadą jest system indywidualnych ulg podatkowych. Dla tzw. rodzin zastępczych ustawodawca przewidział zwolnienie o węższym zakresie, które nie jest obwarowane żadnymi warunkami poza koniecznością przeznaczenia otrzymanych dóbr na cele związane bezpośrednio ze sprawowaniem pieczy zastępczej w okresie 12 miesięcy od dnia ich otrzymania. Ze zwolnienia dla osób najbliższych mogą również korzystać dzieci wychowywane w spokrewnionych rodzinach zastępczych, którą tworzą wstępni (dziadkowie) lub rodzeństwo. Ponadto, ustawa o podatku od spadków i darowizn przewiduje ulgę mieszkaniową w odniesieniu do nabycia majątku po dalszych członkach rodziny.

### C. Opłata abonamentowa

#### 1. Uprawnienia pracowników Poczty Polskiej S.A. do dokonywania czynności kontrolnych dotyczących posiadania odbiornika radiofonicznego lub telewizyjnego

Do Rzecznika docierały sygnały dotyczące sposobu kontroli posiadania odbiornika radiofonicznego lub telewizyjnego, wskazujące na brak precyzyjnego uregulowania prawnego tej materii. Chodziło przede wszystkim o uprawnienia pracowników Poczty Polskiej S.A. do dokonywania czynności kontrolnych w mieszkaniu abonenta.

Zgodnie z ustawą o opłatach abonamentowych<sup>913</sup> kontrolę wykonywania obowiązku rejestracji odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych oraz obowiązku uiszczenia opłaty abonamentowej prowadzi operator wyznaczony w rozumieniu ustawy Prawo pocztowe<sup>914</sup>. Zasady wykonywania czynności kontrolnych, w tym wzór upoważnienia do wykonywania czynności kontrolnych oraz tryb jego wydawania zostały określone w rozporządzeniu Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie kontroli wykonywania obowiązków związanych z opłatami abonamentowymi<sup>915</sup>. 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

<sup>913</sup> Ustawa z 21 kwietnia 2005 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 1204, z późn. zm.).

<sup>914</sup> Ustawa z 23 listopada 2012 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 1113, z późn. zm.).

<sup>915</sup> Rozporządzenie z 10 września 2013 r. (Dz.U. poz. 1140).



celem dokonania kontroli. Zdaniem Rzecznika 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 zwrócił się<sup>916</sup> do Ministra Infrastruktury i Budownictwa z prośbą o zajęcie stanowiska wobec przedstawionego problemu.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>917</sup>, że przeprowadzenie kontroli posiadania telewizorów i radioodbiorników może nastąpić tylko wtedy, gdy właściciel mieszkania wyrazi na to zgodę. Ponadto 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. Minister podkreślił, że choć pracę Poczty nadzoruje właśnie jego resort, to już ewentualna zmiana przepisów o abonamencie tak, by kontrolerom wolno było wchodzić do domów abonentów, należałaby do zadań Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego. W ramach jego kompetencji mieści się polityka audiowizualna. W związku z przekazaną odpowiedzią Rzecznik zwrócił się<sup>918</sup> do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie.

Minister podzielił<sup>919</sup> opinię Rzecznika, że nienaruszalność mieszkania jest jedną z podstawowych zasad konstytucyjnych. Przypomniawszy też, że zgodnie z ustawą o opłatach abonamentowych kontrolę wykonywania obowiązku rejestracji odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych oraz obowiązku uiszczania opłaty abonamentowej prowadzi operator wyznaczony w rozumieniu Prawa pocztowego. Ustawa ta 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. Minister poinformował, że resort nie prowadzi prac mających na celu

---

<sup>916</sup> V.7220.352.2016 z 7 listopada 2016 r.

<sup>917</sup> Pismo z 21 listopada 2016 r.

<sup>918</sup> V.7220.352.2016 z 29 listopada 2016 r.

<sup>919</sup> Pismo z 27 grudnia 2016 r.

zmianę uregulowań dotyczących kontroli wykonywania rejestracji odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych. Podkreślił ponadto, iż ewentualne zmiany w przedmiotowym zakresie muszą respektować konstytucyjną nienaruszalność mieszkania.

#### **D. Opłata egzekucyjna**

##### **1. Wysokość opłaty egzekucyjnej oraz opłaty manipulacyjnej w postępowaniu egzekucyjnym w administracji**

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek<sup>920</sup> Rzecznika w sprawie wysokości opłaty egzekucyjnej oraz opłaty manipulacyjnej w postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Trybunał Konstytucyjny orzekł<sup>921</sup>, że brak określenia maksymalnej wysokości opłaty za zajęcie wierzytelności pieniężnych lub praw majątkowych innych niż świadczenia z ubezpieczenia społecznego i wynagrodzenie za pracę oraz brak określenia maksymalnej wysokości opłaty manipulacyjnej w egzekucji w administracji, a także brak możliwości obniżenia tych opłat w razie dobrowolnej zapłaty egzekwowanej należności narusza wynikający z art. 2 Konstytucji zakaz nadmiernej ingerencji ustawodawcy.

Trybunał uznał, że regulacja nieprzewidująca górnej granicy opłat egzekucyjnych oraz opłaty manipulacyjnej powoduje, że w pewnych sytuacjach (w szczególności gdy mamy do czynienia z należnością o znacznej wartości) następuje zerwanie związku między świadczeniem organu egzekucyjnego a wysokością ponoszonych za dokonanie tych czynności opłat. Wówczas opłaty są dodatkową karą, stają się nadmiernie dolegliwe, wręcz represyjne. W ocenie Trybunału obciążenie dłużnika pełną wysokością opłaty za zajęcie wierzytelności pieniężnych lub innych praw majątkowych i opłaty manipulacyjnej w wypadku dobrowolnego zaspokojenia wierzyciela jest sprzeczne z zasadniczym celem postępowania egzekucyjnego. Rozwiązanie to nie motywuje do dobrowolnego spełnienia świadczeń dochodzonych w egzekucji, ma cechy swoistej kary finansowej, nakładanej za zachowanie pożądane i zgodne z prawem. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że właściwa realizacja wyroku wymaga interwencji prawodawcy.

---

<sup>920</sup> Informacja RPO za 2014 r., str. 235.

<sup>921</sup> Wyrok z dnia 28 czerwca 2016 r. sygn. akt SK 31/14, Dz.U. 2016 poz. 1244.

## E. Inne

### 1 Dochodzenie należności przez Skarb Państwa na drodze skargi pauliańskiej

Organy podatkowe coraz częściej wnoszą pozwy do sądów powszechnych w celu uznania czynności prawnej dokonanej przez podatnika z osobą trzecią za bezskuteczną w stosunku do Skarbu Państwa. Wynika tak ze skarg kierowanych do Rzecznika. Zwykle chodzi o uznanie bezskuteczności darowizny istotnych składników majątku dokonanej przez podatnika na rzecz członków jego najbliższej rodziny. W przypadku uzyskania korzystnego wyroku sądowego organy podatkowe mogą prowadzić egzekucję z przedmiotów majątkowych przekazanych przez podatnika osobom trzecim, z pierwszeństwem przed innymi wierzycielami. Przy dochodzeniu należności publicznoprawnych organy podatkowe korzystają ze skargi pauliańskiej, uregulowanej w Kodeksie cywilnym. Celem skargi jest ochrona interesów wierzyciela przed dłużnikiem, który wyzbywa się majątku na rzecz osób trzecich, z pokrzywdzeniem wierzyciela. Kwestia dopuszczalności stosowania tej instytucji prawa cywilnego dla ochrony należności publicznoprawnych była przedmiotem orzecznictwa sądów powszechnych oraz Sądu Najwyższego. Sądy wypowiadały się w tej kwestii w niejednorodny sposób. Stanowisko prezentowane we wcześniejszym orzecznictwie zakłada, że wierzytelność publicznoprawna może być objęta konstrukcją skargi pauliańskiej w drodze analogii legis. Jednak obecnie powszechnie przyjmuje się, że możliwość stosowania analogii w prawie podatkowym powinna być dopuszczalna tylko na korzyść podatnika. Rzecznik zwrócił się<sup>922</sup> do Ministra Finansów o przedstawienie stanowiska w sprawie, również pod kątem ewentualnych zmian legislacyjnych.

W odpowiedzi Minister stwierdził<sup>923</sup>, że w świetle konstytucyjnej zasady równości podatkowej i powszechności opodatkowania nie ma powodów, aby wierzytelności publicznoprawne miały gorszy standard ochrony niż wierzytelności cywilnoprawne. Dlatego w jego ocenie nie ma przesłanek do kwestionowania dopuszczalności dochodzenia przez Skarb Państwa należności publicznoprawnych na drodze skargi pauliańskiej. Minister Finansów nie zgodził się także z tezą, że stosowanie w drodze analogii skargi pauliańskiej w przypadku zobowiązań podatkowych powoduje skutki niekorzystne dla podatnika. Dług podatnika zostanie zaspokojony z majątku osoby trzeciej, działającej w złej wierze. Z perspektywy podatnika sytuacja jest taka, jakby czynności prawnej nie dokonano. Skarga pauliańska była przedmiotem wielu orzeczeń sądów powszechnych i Sądu

<sup>922</sup> V.511.645.2015 z 25 stycznia 2016 r.

<sup>923</sup> Pismo z 22 lutego 2016 r.

Najwyższego. Tworzenie nowych regulacji, w ocenie Ministra, nie byłoby korzystne ani dla organów podatkowych, ani dla podatników, ani osób trzecich, które dokonały czynności cywilnoprawnych z podatnikami. Minister stwierdził, że rozwiązaniem pozwalającym na zachowanie dorobku legislacyjnego i orzeczniczego byłoby wprowadzenie przepisu, który ograniczałby się do stwierdzenia, że skarga pauliańska ma zastosowanie także do ochrony wierzytelności publicznoprawnych. Takie rozwiązanie – zdaniem Ministra – nie zmieniłoby nic z punktu widzenia uczestników obrotu, a jedynie mogłoby zmniejszyć wątpliwości niektórych przedstawicieli doktryny.

Wobec stanowiska Ministra Finansów, Rzecznik zdecydował o konieczności skierowania<sup>924</sup> wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 527 § 1 Kodeksu cywilnego w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie na zasadzie analogii legis do dochodzenia należności publicznoprawnych na drodze cywilnej w formie skargi pauliańskiej z konstytucyjną zasadą poprawnej legislacji oraz zasadą równości i powszechności opodatkowania.

Podstawowym celem skargi pauliańskiej 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 wierzytelność 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 wskazał, że w prawie podatkowym obowiązuje zasada ograniczonego stosowania analogii, zgodnie z którą wykluczone jest posłużenie się wnioskowaniem per analogiam, jeżeli skutkiem miałoby być nałożenie na podatnika obowiązku podatkowego, ale także zawężenie reguł gwarancyjnych, czy też osłabienie ochrony praw i wolności obywateli. Wymienione 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

---

<sup>924</sup> V.511.645.2015 z 1 grudnia 2016 r., sygn. akt K 52/16.

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, 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.

### 3. Niejasna definicja pojęcia „budowli” dla celów podatkowych

W wystąpieniu do Ministra Finansów Rzecznik zaakcentował konieczność podjęcia pilnych działań w zakresie stworzenia precyzyjnych przepisów definiujących pojęcie „budowli” dla celów podatkowych. Zarówno przedsiębiorcy, jak i organy podatkowe powinni mieć pewność, że dany obiekt podlega opodatkowaniu. W praktyce niejasne przepisy określające pojęcie „budowli” stały się przyczyną licznych sporów podatkowych dotyczących opodatkowania takich obiektów jak m.in. wyrobiska górnicze, stacje transformatorowe, stacje telefonii komórkowej, sieci telekomunikacyjne i energetyczne, czy elektrownie wiatrowe. Problem dotyczy więc przedsiębiorców z wielu branż. Nieprecyzyjna regulacja podatkowa utrudniła prowadzenie działalności gospodarczej poprzez nieprzewidywalność co do kosztów, a także konieczność prowadzenia sporów przed sądami administracyjnymi. Brak jasnej definicji „budowli” dla celów podatkowych stanowi istotny problem również dla organów podatkowych. Na mankamenty regulacji zawartej w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych<sup>925</sup>, będące źródłem problemów interpretacyjnych związanych z definicją „budowli”, wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku<sup>926</sup> z dnia 13 września 2011 r. dotyczącym opodatkowania wyrobisk górniczych. Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych odsyła do definicji stosowanych w Prawie budowlanym<sup>927</sup>, które w ocenie Trybunału nie są na tyle precyzyjne, aby można je zawsze stosować na gruncie prawa podatkowego. Resort finansów poprzedniej kadencji rozważał cztery propozycje rozwiązań mających doprecyzować niejasne przepisy, jednak prace legislacyjne nie zostały zakończone.

<sup>925</sup> Ustawa z 12 stycznia 1991 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 849, z późn. zm.).

<sup>926</sup> Sygn. akt P 33/09.

<sup>927</sup> Ustawa z 7 lipca 1994 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 1409, z późn. zm.).

Dlatego Rzecznik skierował<sup>928</sup> wystąpienie do Ministra Finansów z prośbą o przedstawienie informacji na temat aktualnego stanu prac legislacyjnych nad definicją „budowli” dla celów podatkowych.

W odpowiedzi zapewniono<sup>929</sup> Rzecznika, że prace nad definicją „budowli” w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych są kontynuowane. Sprawa jest jednak niezwykle złożona, dlatego wymaga dogłębnej i czasochłonnej analizy.

Rzecznik monitoruje stan prac legislacyjnych w tym obszarze.

---

<sup>928</sup> V.511.185.2014 z 14 marca 2016 r.

<sup>929</sup> Pismo z 29 marca 2016 r.

## 22. Działalność gospodarcza

### 1. Przepisy o odpowiedzialności karnej za nieuczciwą reklamę

We wniosku do Trybunału Konstytucyjnego Rzecznik zakwestionował<sup>930</sup> przepis ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji<sup>931</sup>, który przewidując odpowiedzialność karną za czyn nieuczciwej konkurencji w zakresie reklamy odsyła do definicji zawartej w tej ustawie, jest nieprecyzyjny, a przez to niezgodny ze standardami wynikającymi z Konstytucji oraz Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Do Rzecznika wpływały skargi na przepisy ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, która reguluje zapobieganie i zwalczanie nieuczciwej konkurencji w działalności gospodarczej w interesie publicznym, przedsiębiorców oraz klientów. Celem przepisów karnych zawartych w ustawie jest wyposażenie organów państwa w dodatkowe instrumenty, które zwiększą skuteczność zapobiegania i zwalczania nieuczciwej konkurencji. Za wykroczenie, jakim jest czyn nieuczciwej konkurencji w zakresie reklamy przewidziano karę aresztu lub grzywny. Zgodnie z definicją ustawową czynem nieuczciwej konkurencji w zakresie reklamy jest w szczególności: reklama sprzeczna z przepisami prawa, dobrymi obyczajami lub uchybiająca godności człowieka, reklama wprowadzająca klienta w błąd i mogąca przez to wpłynąć na jego decyzję co do nabycia towaru lub usługi, reklama odwołująca się do uczuć klientów przez wywoływanie lęku, wykorzystywanie przesądów lub łatwowierności dzieci; wypowiedź, która, zachęcając do nabywania towarów lub usług, sprawia wrażenie neutralnej informacji; reklama, która stanowi istotną ingerencję w sferę prywatności, w szczególności przez uciążliwe dla klientów nagabywanie w miejscach publicznych, przesłanie na koszt klienta niezamówionych towarów lub nadużywanie technicznych środków przekazu informacji. Wątpliwości w kontekście odpowiedzialności wykroczeniowej budzi nie tylko zastosowane odesłanie do katalogu zachowań, który nie jest wyczerpujący, na co wskazuje sformułowanie „w szczególności”. Ustawodawca posługuje się także wieloma pojęciami o charakterze niedookreślonym, np. „uchybiająca godności człowieka”, „wykorzystywanie przesądów”, „wykorzystywanie łatwowierności dzieci”, „stanowi istotną ingerencję w sferę prywatności”. Przepisy zawierające sankcje karne powinny być skonstruowane w sposób precyzyjny i zrozumiały. Adresaci tych przepisów nie mogą mieć wątpliwości co do swoich praw i obowiązków. Powinni także móc przewidzieć konsekwencje prawne swoich

<sup>930</sup> II.510.959.2015 z 22 marca 2016 r., sygn. akt K 12/16.

<sup>931</sup> Ustawa z 16 kwietnia 1993 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503, z późn. zm.).



działań. Wymóg stanowienia przepisów prawa karnego w sposób klarowny i niebudzący wątpliwości wynika z zasady demokratycznego państwa prawnego, na którą składa się szereg zasad pochodnych, takich jak zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa czy zasada poprawnej legislacji. Z zasady poprawnej legislacji wynika wymóg określoności prawa odnoszący się do relacji pomiędzy państwem a obywatelem. Zawsze wtedy, gdy państwo ingeruje w prawa i wolności obywatelskie, przepisy muszą w możliwie najwyższym stopniu spełniać wymóg określoności. Kwestionowany przepis nie spełnia ponadto standardów wynikających z zasady *nullum crimen sine lege*, zapisanej w Konstytucji, a także Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Zgodnie z tą zasadą odpowiedzialności karnej podlega tylko ten, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Wynika stąd wymóg formułowania przepisów dotyczących odpowiedzialności karnej w sposób jasny i precyzyjny. W orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że niedopuszczalne jest niedoprecyzowanie jakiegokolwiek elementu normy karnej, a zatem doprowadzenie do sytuacji, w której możliwa jest dowolność interpretacji prowadzonej przez właściwe organy administracji publicznej. Podobne wnioski wynikają z orzecnictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

## 2. Rejestrowanie działalności gospodarczej pod cudzym adresem

Analiza skarg kierowanych do Rzecznika, a także doniesień prasowych wskazuje, że zdarzają się przypadki bezprawnych rejestracji działalności gospodarczej. Nieuczciwi przedsiębiorcy, często bez zgody i wiedzy obywateli, rejestrują działalność gospodarczą pod cudzym adresem np. w celu dokonania oszustw w rozliczeniu podatku VAT, zaciągnięcia kredytu czy też innych zobowiązań. Procedura wykreślenia nieprawidłowego wpisu z Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEIDG) jest długotrwała, a skutki działań nieuczciwego przedsiębiorcy są niejednokrotnie trudne do odwrócenia. W maju 2016 r. zaczęła obowiązywać nowelizacja ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, która miała rozwiązać opisane problemy. Zgodnie z nowymi przepisami, przedsiębiorca ma obowiązek posiadać tytuł prawny do nieruchomości, której adres podlega wpisowi do CEIDG. Nie jest jednak wymagane dołączenie takiego dokumentu do wniosku o wpis. Przedsiębiorca powinien przedstawić organowi ewidencyjnemu dokument potwierdzający jego prawa do nieruchomości, ale tylko na wezwanie. W przeciwnym razie zostanie wykreślony z CEIDG.

Rzecznik ma wątpliwości, czy nowe regulacje skutecznie przeciwdziałają przypadkom bezprawnej rejestracji działalności gospodarczej i czy rzeczywiście zwiększają poziom ochrony obywateli. Skala problemu jest znacząca. Według informacji zawartych w uzasadnieniu do ustawy nowelizującej, Minister Gospodarki wszczynał rocznie kilka tysięcy postępowań o wykreślenie nieuczciwego przedsiębiorcy z powodu podania fałszywych danych adresowych. Rzecznik zwrócił się<sup>932</sup> do Ministra Rozwoju o ocenę nowych rozwiązań prawnych.

W odpowiedzi Minister stwierdził<sup>933</sup>, że weryfikacja na etapie wpisu do CEIDG znacznie wydłużyłaby proces otwierania działalności gospodarczej. Resort dostrzega jednak wagę problemu i zapewnia, że oprócz ciągłego przypominania o obowiązku zamieszczania w CEIDG danych zgodnych z rzeczywistym stanem, sprawdzi możliwość wprowadzenia przepisu sankcyjnego za wskazanie niezgodnych danych adresowych ze stanem prawnym lub faktycznym. Minister rozważy też stworzenie systemu wymiany informacji między CEIDG a organami gmin. To pozwoliłoby na wstępną weryfikację posiadania przez przedsiębiorcę tytułu prawnego do nieruchomości, np. w oparciu o dane gmin dotyczące podatku od nieruchomości, na których wykonywana jest działalność gospodarcza.

Rzecznik ponownie wystąpił<sup>934</sup> do Ministra Rozwoju i Finansów w celu ustalenia wyników analiz prowadzonych przez resort w tym obszarze.

Minister poinformował<sup>935</sup> Rzecznika o przygotowaniu kolejnych nowelizacji ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Ostatecznie z dniem 1 stycznia 2017 r. weszły w życie istotne zmiany w kwestii zamieszczania we wpisie do CEIDG danych adresowych przedsiębiorcy. Zniesiono obowiązek podawania adresu zamieszkania (obecnie obligatoryjnie wpisowi podlega adres do doręczeń); wprowadzono obowiązek złożenia oświadczenia o posiadaniu tytułu do nieruchomości, której adres podlega wpisowi do CEIDG, pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia; zagwarantowano dodatkową ochronę dla osób, pod których adresem zarejestrowano cudzą działalność gospodarczą, tj. wprowadzono podstawę prawną do nieujawniania w historii wpisu danych adresowych wskazanych bez tytułu prawnego i zgody uprawnionego także w sytuacji, gdy przedsiębiorca sam dokonał zmiany.

---

<sup>932</sup> V.7100.38.2014 z 12 stycznia 2016 r.

<sup>933</sup> Pismo z 29 marca 2016 r.

<sup>934</sup> V.7100.38.2014 z 14 listopada 2016 r.

<sup>935</sup> Pismo z 29 listopada 2016 r.

### 3. Działalności kantorów internetowych

Internetowa wymiana walut staje się coraz bardziej popularna wśród obywateli, m.in. ze względu na konkurencyjną ofertę kursu wymiany walut i szybkość transakcji. W praktyce okazało się, że dynamicznie rozwijający się rynek walutowy w obszarze działalności internetowej wykracza poza ramy prawne. Obecnie obowiązujące przepisy dotyczą jedynie tradycyjnej działalności kantorowej i nie uwzględniają funkcjonowania e-kantorów. W ocenie Rzecznika istnieje pilna potrzeba przygotowania odpowiednich regulacji prawnych, aby zwiększyć wymogi bezpieczeństwa funkcjonowania kantorów internetowych, a także wzmocnić ochronę interesów klientów. Rzecznik zwrócił się<sup>936</sup> do Ministra Finansów o ocenę zasadności podjęcia odpowiednich działań legislacyjnych.

Minister Rozwoju i Finansów poinformował<sup>937</sup>, 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 Prawo dewizowe<sup>938</sup>. 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. Rzecznik monitoruje stan prac legislacyjnych w tym obszarze.

### 4. Problemy przedsiębiorców prowadzących biura usług płatniczych

Rzecznik zwrócił się<sup>939</sup> do Ministra Finansów z prośbą o zmniejszenie obciążeń finansowych nałożonych na biura usług płatniczych, w szczególności opłat na pokrycie kosztów nadzoru sprawowanego nad działalnością biur przez Komisję Nadzoru Finansowego (KNF). Opłaty te są uzależnione od wartości wykonywanych transakcji płatniczych. Zdaniem przedsiębiorców przyjęte rozwiązanie niekorzystnie wpływa na rentowność prowadzonej działalności. Usługi płatnicze świadczone są często przez małych przedsiębiorców, głównie osoby fizyczne prowadzące jednoosobową działalność gospodarczą. Wysokość kwot transakcji płatniczych dokonywanych w danym biurze stanowi czynnik niezależny

<sup>936</sup> V.7106.178.2014 z 23 lutego 2016 r.

<sup>937</sup> Pismo z 4 listopada 2016 r.

<sup>938</sup> Ustawa z 27 lipca 2002 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 826).

<sup>939</sup> V.7100.35.2014 z 2 marca 2016 r.

od biura. Z tego powodu, do czasu przeprowadzenia wszystkich transakcji, prowadzący biura nie mają pewności, czy uzyskany dochód wystarczy na pokrycie kosztów nadzoru. W Ministerstwie Finansów poprzedniej kadencji, w trakcie prac nad nowelizacją ustawy o usługach płatniczych oraz ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, zakładano m.in. modyfikację i uproszczenie zasad ponoszenia opłat za czynności nadzorcze KNF wobec biur usług płatniczych. Planowano zastąpienie dotychczasowych opłat zryczałtowaną opłatą roczną w wysokości 100 zł. Jednak z Informacji Urzędu KNF o sytuacji Krajowych Instytucji Płatniczych oraz Biur Usług Płatniczych w III kwartale 2015 r. wynika, że resort finansów zdecydował o wycofaniu projektu nowelizacji z prac parlamentarnych, w związku z końcem kadencji Sejmu.

Minister wyjaśnił<sup>940</sup>, że prace podjęte nad zredukowaniem obciążeń finansowych nałożonych na biura usług płatniczych, w szczególności w zakresie finansowania kosztów nadzoru sprawowanego przez KNF, zostały wstrzymane. Powodem tego były rozbieżności stanowisk i uwagi zgłaszane przez KNF do propozycji Ministerstwa Finansów. Podjęto analizę rozwiązań stanowiących pewien kompromis. Zdaniem Ministra dalsze utrzymywanie obowiązującej biura stawki, przy użyciu której obliczane są wpłaty na nadzór może doprowadzić do sytuacji, w której dalsza działalność wielu spośród prawie 1400 funkcjonujących na polskim rynku biur usług płatniczych będzie zagrożona.

Rzecznik ponownie skierował<sup>941</sup> wystąpienie do Ministra Finansów, w którym prosił o wskazanie, na jakim etapie znajduje się sprawa dotycząca wprowadzenia regulacji zmniejszających obciążenia finansowe nałożone na biura usług płatniczych.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>942</sup>, że KNF opracowała kierunkowe stanowisko w sprawie całościowych zmian w zakresie nadzoru nad biurami usług płatniczych.

Rzecznik monitoruje dalszy stan prac legislacyjnych w tym obszarze.

## 5. System wymiany informacji o wiarygodności płatniczej

Przepisy ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych<sup>943</sup> wymagają zmiany, na co wskazywał już Rzecznik poprzedniej kadencji. Resort gospodarki zapewniał wówczas, że dostrzega potrzebę

<sup>940</sup> Pismo z 1 kwietnia 2016 r.

<sup>941</sup> V.7100.35.2014 z 9 września 2016 r.

<sup>942</sup> Pismo z 24 października 2016 r.

<sup>943</sup> Ustawa z 9 kwietnia 2010 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 1015, z późn. zm.).

doprecyzowania przepisów, jednak prowadzone prace legislacyjne nie zostały sfinalizowane. Przede wszystkim należy stworzyć odpowiednie procedury, które pozwolą dłużnikom domagać się usunięcia wpisu zamieszczonego przez biuro informacji gospodarczej (BIG) w sytuacji, gdy wierzyciel nie dopełnia obowiązku usunięcia lub aktualizacji danych. Obecnie dłużnik może jedynie wystąpić z powództwem o ochronę dóbr osobistych, ponosząc dodatkowe koszty. Ponadto dłużnik powinien mieć możliwość obrony swych praw w sytuacji, gdy BIG lub firma windykacyjna działająca w ramach internetowych giełd wierzytelności (tzw. marketów długów) zamieszcza informacje o zobowiązaniach spornych lub przedawnionych. Rzecznik wskazał, że w praktyce niejednokrotnie zdarzają się sytuacje, gdy wierzyciele nie egzekwują należności w terminie, natomiast sprzedają swoje wierzytelności firmie windykacyjnej, w tym zobowiązania sporne i przedawnione. Firma windykacyjna nie kieruje roszczenia do sądu, lecz ujawnia dług w BIG lub w ramach tzw. marketów długów. Dłużnikowi nie przysługują wówczas żadne środki obrony. Rzecznik zwrócił również uwagę na definicję wierzyciela zawartą w ustawie o udostępnianiu informacji gospodarczych. Tylko w przypadku wierzycieli osób fizycznych przepisy przewidują zamieszczanie informacji gospodarczych o wierzytelnościach stwierdzonych tytułem wykonawczym. Pozostali wierzyciele co do zasady dokonują wpisu na podstawie wezwania dłużnika do zapłaty wierzytelności. Przyjęte zróżnicowanie co do obowiązku legitymowania się tytułem wykonawczym może budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. Z analizy skarg kierowanych do Biura RPO wynika ponadto, że bezpłatny dostęp do informacji gospodarczych raz na 6 miesięcy nie jest możliwy drogą korespondencyjną. Problem dotyczy zwłaszcza seniorów, którzy nie mają dostępu do internetu ani możliwości udania się do siedziby biura informacji gospodarczej. Rzecznik zwrócił się<sup>944</sup> do Ministra Rozwoju o zajęcie stanowiska w kwestii zasadności i kierunku nowelizacji wskazanej ustawy.

Minister podzielił<sup>945</sup> stanowisko Rzecznika odnośnie potrzeby modyfikacji systemu wymiany informacji o wiarygodności płatniczej. Zapewnił o trwających w Ministerstwie pracach nad zmianami legislacyjnymi, które opierać się będą na założeniu, że konieczne jest zachowanie równowagi między możliwościami funkcjonowania BIG jako komercyjnych przedsiębiorstw, a obowiązkami biur jako podmiotów zaufania publicznego. Ponadto w ramach prac nad nowelizacją przepisów rozważane jest wprowadzenie szeregu instrumentów służących ochronie praw osób, których dane mają być wpisane do rejestrów BIG, jak również tych,

<sup>944</sup> V.521.7.2014 z 24 marca 2016 r.

<sup>945</sup> Pismo z 20 czerwca 2016 r.

których dane zostały tam już ujawnione. Minister zgodził się z postulatami Rzecznika odnośnie potrzeby dokonania zmian dotyczących możliwości wpisu informacji o zobowiązaniu przedawnionym. Podzielił również stanowisko Rzecznika co do potrzeby wprowadzenia w ustawie rozwiązania umożliwiającego dłużnikowi zakwestionowanie zasadności wpisu, w tym także przed jego dokonaniem.

Z końcem 2016 r. do Sejmu wpłynął projekt<sup>946</sup> ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności, który zakłada istotną nowelizację ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych. Rzecznik monitoruje przebieg prac legislacyjnych.

## 6. Postępowanie upadłościowe

Rzecznik zgłosił<sup>947</sup> udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym dotyczącym postępowania upadłościowego i przedstawił<sup>948</sup> stanowisko, zgodnie z którym przepisy Prawa upadłościowego i naprawczego oraz ustawy o finansach publicznych są niezgodne z konstytucyjną zasadą ochrony własności i praw dziedziczenia, z prawem do wyłączenia które jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem oraz z zasadą ograniczenia własności tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności, a także z zasadą wolności działalności gospodarczej.

W opinii Rzecznika przepisy Prawa upadłościowego i naprawczego wskazują na niezgodną z Konstytucją, nieproporcjonalną ingerencję w prawo własności. Głównym celem postępowania upadłościowego jest ochrona wierzycieli i zaspokojenie ich roszczeń w jak najwyższym stopniu, dlatego też pozbawienie podmiotów znajdujących się w stanie upadłości prawa do korzystania z sum pieniężnych wchodzących do masy upadłości i jednocześnie przyznanie Ministrowi Finansów prawa do zarządzania tymi środkami na potrzeby pożyczkowe budżetu państwa jest zbyt głęboką ingerencją w prawo własności. Przepisy zaskarżonej ustawy nie określają również w sposób precyzyjny i jednoznaczny trybu ubiegania się syndyka o zwrot sum pieniężnych złożonych do depozytu sądowego i mogą pozostawać w dyspozycji Ministra Finansów przez czas, jaki uzna on za potrzebny. Środki pozostawione w depozycie sądowym stają się własnością Skarbu Państwa, a

---

<sup>946</sup> Druk 1185.

<sup>947</sup> V.7100.9.2016 z 5 maja 2016 r., sygn. akt SK 1/16.

<sup>948</sup> Pismo z 1 czerwca 2016 r.



po stronie składającego powstaje roszczenie o ich zwrot, ale w sensie ekonomicznym pozostają nadal składnikiem majątku upadłego. W ocenie Rzecznika przeniesienie własności środków pieniężnych upadłego na rzecz Skarbu Państwa oznacza przymusowe „wywłaszczenie”, ale ponieważ następuje bez rekompensaty jest sprzeczne z konstytucyjną zasadą, że wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie za słusznym odszkodowaniem. Celem postępowania upadłościowego jest likwidacja masy upadłości (ale syndyk może zdecydować o dalszym prowadzeniu przedsiębiorstwa w celu wykorzystania ewentualnych przychodów na pokrycie kosztów zaspokojenia wierzycieli), a także realna perspektywa sprzedaży przedsiębiorstwa w całości lub zorganizowanych częściach. Zdaniem Rzecznika skutkiem nowelizacji przepisu dotyczącego ustanowienia obowiązku złożenia sum pieniężnych wyłącznie do depozytu sądowego bez możliwości wpłaty ich na oprocentowany rachunek w banku komercyjnym oraz brak ustawowego trybu zwrotu tych środków stanowi pozbawienie podmiotu znajdującego się w stanie upadłości prawa do dalszego prowadzenia działalności gospodarczej, a w konsekwencji naruszenie konstytucyjnej zasady wolności działalności gospodarczej i ograniczenia tego prawa tylko w drodze ustawy. Za niezgodne z Konstytucją należy zatem uznać normy, które nakładają na podmioty w upadłości „obowiązek” przymusowego wsparcia budżetu państwa i pozbawiają tę grupę przedsiębiorców możliwości zwiększenia kapitału przeznaczonego na zaspokajanie roszczeń wierzycieli.

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

## 7. Naruszenie wolności działalności gospodarczej

Rzecznik zgłosił<sup>949</sup> udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej naruszenia wolności działalności gospodarczej i przedstawił<sup>950</sup> stanowisko zgodnie z którym przepis art. 286<sup>1</sup> ust. 1 pkt 3 Prawa własności przemysłowej<sup>951</sup> 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.

<sup>949</sup> V.511.335.2016 z 9 września 2016 r., sygn. akt SK 19/16.

<sup>950</sup> Pismo z 9 października 2016 r.

<sup>951</sup> Ustawa z 30 czerwca 2000 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 1410, z późn. zm.).



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. 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 wymóg proporcjonalności, konieczny w państwie demokratycznym, przy stanowieniu prawa ograniczającego swobody obywatelskie nie został w tym przypadku zachowany.

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

## 23. Ruch drogowy

### 1. Zapewnienie osobom niepełnosprawnym pojazdu na potrzeby praktycznej części egzaminu państwowego na prawo jazdy

Trybunał Konstytucyjny w wyroku<sup>952</sup> z dnia 8 czerwca 2016 r., po rozpoznaniu wniosku Rzecznika orzekł, że przepis ustawy o kierujących pojazdami<sup>953</sup> w zakresie, w jakim nie przewiduje udzielenia przez władze publiczne efektywnej pomocy osobie niepełnosprawnej, wymagającej przystosowania pojazdu do rodzaju schorzenia w zapewnieniu pojazdu na potrzeby praktycznej części egzaminu państwowego na prawo jazdy kategorii B, jest niezgodny z Konstytucją oraz Konwencją o prawach osób niepełnosprawnych. Jak podkreślił Trybunał w uzasadnieniu wyroku, zarówno Konstytucja, jak i Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych nakładają na ustawodawcę obowiązek wprowadzenia regulacji zapewniających osobom niepełnosprawnym przynajmniej minimalny, a zarazem efektywny poziom pomocy, która pozwoli prowadzić im (stosownie do sytuacji) aktywne życie, zarówno w aspekcie możliwości wykonywania pracy, jak i odpowiedniej formy komunikowania się z innymi ludźmi. Rzecznik zwrócił się<sup>954</sup> do Ministra Infrastruktury i Budownictwa o niezwłoczne zainicjowanie prac legislacyjnych mających na celu wdrożenie zaleceń Trybunału o konieczności udzielenia osobom niepełnosprawnym pomocy w zakresie zdobywania uprawnień do kierowania pojazdami i wykonanie jego wyroku.

Minister poinformował<sup>955</sup>, że nie ma potrzeby podejmowania prac legislacyjnych w celu wdrożenia zaleceń Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie. Obecna konstrukcja przepisów ułatwia osobom niepełnosprawnym dostęp do uzyskania uprawnień do kierowania pojazdami. Zgodnie z ustawą o kierujących pojazdami, kandydaci z orzeczeniem niepełnosprawności mogą uczyć się i zdawać egzamin na prawo jazdy samochodem dostosowanym do rodzaju swojej niepełnosprawności. Pojazd może być ich własnością lub należeć do ośrodka szkolenia kierowców. Przyjęte rozwiązania zapewniają niepełnosprawnym dogodne warunki do zdobywania nowych uprawnień oraz podnoszą poziom bezpieczeństwa kursu, a później egzaminu. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady wskazuje na wiele rodzajów dostosowań aut dopasowanych do konkretnej niepełnosprawności, lecz ze względów technicznych ośrodki szkolenia nie są w stanie zapewnić indywidualnego podejścia do każdego kursanta. Minister zwrócił

<sup>952</sup> Sygn. akt K 37/13.

<sup>953</sup> Ustawa z 5 stycznia 2011 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 1169).

<sup>954</sup> V.511.141.2014 z 29 lipca 2016 r.

<sup>955</sup> Pismo z 9 września 2016 r.

jednak uwagę, że zakup i przystosowanie pojazdu do potrzeb osób niepełnosprawnych są dofinansowane z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Ponadto instytucja ta częściowo pokrywa koszty kursu prawa jazdy oraz wydatki związane z uzyskaniem uprawnień, w tym także wynajem na egzamin odpowiednio przystosowanego pojazdu. Dodatkowo osoby niepełnosprawne mogą uzyskać zniżki za część praktyczną egzaminu państwowego na prawo jazdy wynoszącą połowę jej ceny.

Rzecznik nie zgodził się ze stanowiskiem prezentowanym przez Ministra Infrastruktury i Budownictwa i zwrócił się ponownie o wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który orzekł, że brak pomocy osobom niepełnosprawnym 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. W związku z tym Rzecznik zwrócił się<sup>956</sup> do Ministra Infrastruktury i Budownictwa o podjęcie prac legislacyjnych, które pomogą niepełnosprawnym w uzyskaniu prawa jazdy, a jednocześnie zrealizują zalecenia Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie.

## 2. Odpowiedzialność finansowa za skutki zdarzeń drogowych uczestników kursów na prawo jazdy

Na tle spraw badanych przez Rzecznika wyłonił się problem odpowiedzialności cywilnej za skutki zdarzeń drogowych uczestników kursów uzupełniających w ramach szkoleń nauki jazdy.

Z badań przeprowadzonych przez Fundację SOS Odpowiedzialne Szkoły Jazdy wynika, że blisko 67% szkoleń uzupełniających jest realizowanych bez dopełnienia formalności związanych z rejestracją usługi w dokumentacji szkoleniowej. Może to powodować poważne konsekwencje dla uczestników kursów. Osoba, która wykupiła szkolenie uzupełniające, aby przygotować się do zdania egzaminu państwowego na prawo jazdy, przystępuje do szkolenia z umiejętności praktycznych często bez karty przeprowadzonych zajęć, potwierdzenia wykupienia usługi szkolenia bądź paragonu. Uczestnik kursu powinien być także wpisany do książki ewidencji osób szkolonych. Brak dopełnienia wymaganych

---

<sup>956</sup> V.511.141.2014 z 18 października 2016 r.

formalności może być podstawą do uznania, że osoba ta, w chwili zdarzenia drogowego uzasadniającego odpowiedzialność cywilną posiadacza pojazdu, nie miała uprawnień do kierowania pojazdem. Oznacza to, że zakład ubezpieczeń może w takich przypadkach dochodzić od uczestnika kursu zwrotu świadczenia wypłaconego poszkodowanemu. Rzecznik zwrócił się<sup>957</sup> do Rzecznika Finansowego z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi Rzecznik przekazał<sup>958</sup> opinię o niedopuszczalności roszczeń regresowych ubezpieczyciela do kursanta z przyczyn zawinionych przez ośrodek szkolenia kierowców. Zgodnie z przepisami do prowadzenia szkolenia uzupełniającego konieczne jest wpisanie danych osób szkolonych w książce ewidencji, przed przyjęciem na szkolenie. W ocenie Rzecznika Finansowego niezachowanie tego wymogu przez przedsiębiorcę prowadzącego ośrodek szkolenia kierowców, nie pozbawia poszkodowanych możliwości zgłoszenia roszczenia do ubezpieczyciela o naprawienie szkody wyrządzonej przez ruch pojazdu kierowanego przez kursanta lub instruktora. Zdaniem Rzecznika Finansowego trudno jednak obciążać kursanta odpowiedzialnością za skutki zawinionego działania przedsiębiorcy. Przyjęcie takiej możliwości i obciążenie kursanta kierującego pojazdem regresem ubezpieczyciela, powodowałoby odpowiedzialność cywilną przedsiębiorcy względem kursanta na podstawie Kodeksu cywilnego, z tytułu nienależytego wykonania umowy o usługę szkoleniową.

### 3. Wyposażenie Policji w urządzenia do prowadzenia badań na zawartość w organizmie kierowców środków psychoaktywnych innych niż alkohol

Na podstawie publikacji prasowej Rzecznik podjął sprawę dotyczącą wyposażenia Policji w urządzenia do prowadzenia badań na zawartość w organizmie kierowców środków psychoaktywnych innych niż alkohol. Z treści artykułu wynikało, że Policja posiada ok. 10 tysięcy narkotestów co ze względu na zwiększającą się liczbę zatrzymanych kierowców co do których istnieje podejrzenie stosowania narkotyków jest zdecydowanie niewystarczające. Komendant Główny Policji, do którego zwrócił się Rzecznik, potwierdził, że liczba posiadanych przez Policję narkotestów nie pozwala na przebadanie wszystkich uczestników wypadków drogowych oraz prowadzenie szerokich badań prewencyjnych, jak w przypadku akcji „trzeźwe poranki”. Rzecznik zwrócił się<sup>959</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o poczynienie niezbędnych nakładów

<sup>957</sup> V.511.77.2016 z 14 marca 2016 r.

<sup>958</sup> Pismo z 13 kwietnia 2016 r.

<sup>959</sup> II.519.442.2016 z 17 czerwca 2016 r.

finansowych przeznaczonych na zakup odpowiedniej liczby narkotestów, co umożliwi Policji wyeliminowanie z ruchu drogowego osób prowadzących pod wpływem substancji psychoaktywnych, stanowiących zagrożenie dla pozostałych uczestników ruchu drogowego.

Minister poinformował<sup>960</sup>, że resort spraw wewnętrznych dostrzega problem braku wystarczającej liczby narkotestów, jednakże należy zwrócić uwagę na pewne czynniki obiektywne dotyczące kontroli w zakresie środków psychoaktywnych. Kontrola w zakresie badania na zawartość narkotyków w warunkach drogowych testem ślinowym trwa nawet kilkanaście minut, a w przypadku pozostałych czynności wykrywczych jeszcze dłużej bowiem wymagają one pobrania próbki krwi oraz wykonania dalszych badań i powołania biegłego z zakresu toksykologii, który stwierdzi czy kierujący pojazdem znajdował się pod wpływem substancji odurzających. W celu poprawy sytuacji planowany jest zakup narkotestów co pozwoli na sukcesywne zwiększanie liczby dokonanych badań na zawartość w organizmie kierowców środków psychoaktywnych.

Problem jest nadal monitorowany przez Rzecznika.

#### 4. Badania prewencyjne kierowców na zawartość alkoholu w organizmie

W wystąpieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Rzecznik zwrócił się o uregulowanie kwestii sposobu prowadzenia przez Policję oraz dokumentowania badań prewencyjnych kierowców na zawartość alkoholu w organizmie, przeprowadzanych na podstawie Prawa o ruchu drogowym. Nowe przepisy powinny uwzględniać zarówno prawa osób poddawanych badaniu, jak również potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa w ruchu drogowym.

Zgodnie z Prawem o ruchu drogowym warunki i sposób przeprowadzania badań mających ustalić zawartość alkoholu w organizmie określa ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. To odesłanie wywołuje jednak wątpliwości. W ocenie Rzecznika w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, a także w aktach wykonawczych do tej ustawy brak jest uregulowań, które mogłyby znaleźć zastosowanie w sytuacji badań osób kierujących pojazdami na zawartość alkoholu w organizmie.

Minister Zdrowia, do którego Rzecznik również zwracał się<sup>961</sup> w tej sprawie, podzielił pogląd Rzecznika, że zagadnienie to wymaga uregulowania. Dnia 11 grudnia 2015 r., w porozumieniu z właściwymi ministrami, wydał nowe

---

<sup>960</sup> Pismo z 15 lipca 2016 r.

<sup>961</sup> Informacja RPO za 2015 r., str. 219.

rozporządzenie w sprawie badań na zawartość alkoholu w organizmie<sup>962</sup>. Treść nowego rozporządzenia nie rozwiązała jednak wątpliwości dotyczących badań prewencyjnych wykonywanych przez funkcjonariuszy Policji. Rzecznik wystąpił<sup>963</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o ustosunkowanie się do przedstawionego problemu oraz zajęcie stanowiska w sprawie.

Minister poinformował<sup>964</sup>, że po wydaniu przez Ministra Zdrowia nowego rozporządzenia w sprawie badań na zawartość alkoholu w organizmie problem został częściowo rozwiązany. Wskazał jednocześnie, że w jego ocenie istnieje potrzeba doprecyzowania przepisów dotyczących przedmiotowej materii, jednakże jako właściwego do podjęcia inicjatywy w tym zakresie wskazał Ministra Zdrowia, który powinien przedsięwziąć odpowiednie działania zmierzające do nowelizacji ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>965</sup> do Prezesa Rady Ministrów o wskazanie resortu właściwego do podjęcia czynności, zmierzających do rozwiązania problemu związanego z nieadekwatnością i niespójnością przepisów dotyczących warunków i sposobu dokonywania badań prewencyjnych na zawartość alkoholu w organizmie kierującego pojazdem lub innej osoby.

W odpowiedzi poinformowano<sup>966</sup> Rzecznika, że zostało skierowane pismo do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Zdrowia w sprawie zmiany przepisów Prawa o ruchu drogowym dotyczących warunków i sposobu przeprowadzania badań prewencyjnych na zawartość alkoholu w organizmie kierującego pojazdem lub innej osoby.

## 6. Konieczność 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>967</sup>, że przepis ustawy o kierujących pojazdami<sup>968</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 narusza Konstytucję. Trybunał podkreślił, że „wymóg zapewnienia obywatelom rzetelnej procedury administracyjnej

<sup>962</sup> Dz.U. z 2015 r. Nr 2153.

<sup>963</sup> II.519.2097.2014 z 24 maja 2016 r.

<sup>964</sup> Pismo z 15 czerwca 2016 r.

<sup>965</sup> Pismo z 25 lipca 2016 r.

<sup>966</sup> Pismo z 21 września 2016 r.

<sup>967</sup> Wyrok TK z 11 października 2016 r. sygn. akt K 24/15, Dz.U. 2016 poz. 2197.

<sup>968</sup> Ustawa z 5 stycznia 2011 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 627, z późn. zm.).

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 mając na uwadze powyższe wskazania Trybunału, doniosłe z punktu widzenia respektowania fundamentalnych praw obywatelskich, zwrócił się<sup>969</sup> do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu RP o rozważenie możliwości zainicjowania odpowiednich działań legislacyjnych.

## 7. Cofnięcie diagnoście uprawnień do wykonywania badań technicznych

Rzecznik zgłosił<sup>970</sup> udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu dotyczącego cofnięcia diagnoście uprawnień do wykonywania badań technicznych.

Rzecznik przedstawił<sup>971</sup> stanowisko, że art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 Prawa o ruchu drogowym<sup>972</sup> – 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.

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

<sup>969</sup> II.503.1.2015 z 9 listopada 2016 r.

<sup>970</sup> V.561.1.2016 z 9 września 2016 r., sygn. akt P 16/16.

<sup>971</sup> Pismo z 10 października 2016 r.

<sup>972</sup> Ustawa z 20 czerwca 1997 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 1137, z późn. zm.).



nieadekwatnych, nieracjonalnych lub niewspółmiernie dolegliwych. W ocenie Rzecznika wątpliwości konstytucyjne budzi fakt, że ustawodawca przewidział tylko jeden rodzaj sankcji, jakim podlega diagnosta, nie przewidując systemu gradacji odpowiedzialności, jak również fakt, że w praktyce diagnosta 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. W związku z tym 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.

#### 8. Ochrona praw osób poszkodowanych w wypadkach komunikacyjnych w latach 90.

Omówienie w rozdziale „Ochrona praw konsumentów. Ubezpieczenia”.

## 24. Wykonywanie kar i środków karnych. Zapobieganie demoralizacji i przestępczości nieletnich

### A. Wykonywanie kar i środków karnych

#### 1. Uregulowanie przestępstwa tortur w Kodeksie karnym

Rzecznik kontynuując działania podjęte w 2015 r. ponownie zwrócił się<sup>973</sup> do Ministra Sprawiedliwości z postulatem uregulowania przestępstwa tortur w Kodeksie karnym. Obowiązujące regulacje prawne nie są wystarczające dla realizacji przez Polskę zobowiązań międzynarodowych. Komitet ONZ Przeciwko Torturom wielokrotnie rekomendował włączenie do prawa krajowego definicji przestępstwa tortur, ściśle odpowiadającej definicji zawartej w Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania. Chodzi tu przede wszystkim o wyraźne rozróżnienie aktów tortur dokonywanych przez funkcjonariusza publicznego albo jakąkolwiek osobę działającą w imieniu państwa a aktami przemocy w szerokim tego słowa znaczeniu. Prawo karne ze względu na swój represyjny charakter powinno być skonstruowane w sposób możliwie precyzyjny i jasny. Rozproszenie przepisów w Kodeksie karnym znacznie utrudnia lub wręcz uniemożliwia kwalifikację konkretnych czynów jako tortur w rozumieniu Konwencji. Ponadto Kodeks karny nie przewiduje sankcji odpowiednio surowych do charakteru popełnionego przestępstwa. Obowiązujące regulacje mogą prowadzić nawet do uchylenia się od odpowiedzialności przez osoby stosujące tortury.

Minister poinformował<sup>974</sup>, że podtrzymuje swoje poprzednie stanowisko i nie widzi potrzeby ponownego rozpatrywania tej sprawy.

Rzecznik zwrócił się<sup>975</sup> w tej sprawie również do Przewodniczącego Senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji. Zdaniem Rzecznika włączenie do krajowego prawa karnego definicji tego rodzaju zbrodni pozwoliłoby w sposób wyraźny odróżnić akty tortur dokonywane przez osoby działające w imieniu państwa od aktów przemocy innych osób.

#### 2. Readaptacja społeczna skazanych

Problem skutecznej readaptacji społecznej skazanych wciąż jest podejmowany przez Rzecznika. W wielu skargach kierowanych do Biura RPO skazani wyrażali wątpliwości i obawy, czy po opuszczeniu murów więziennych poradzą sobie na

<sup>973</sup> IX.071.1.2015 z 24 marca 2016 r.

<sup>974</sup> Pismo z 9 września 2016 r.

<sup>975</sup> IX.071.1.2015 z 24 października 2016 r.

wolności. Udzielona im pomoc może znacząco przyczynić się do zapobieżenia ponownemu wejściu w konflikt z prawem, zwiększając tym samym poczucie bezpieczeństwa wszystkich obywateli. O tym, że system readaptacji społecznej skazanych wymaga zmian, świadczą również wnioski wynikające z raportu Najwyższej Izby Kontroli. Podstawowym zarzutem jest brak kompleksowego i skoordynowanego systemu wsparcia społecznej readaptacji skazanych. Rzecznik zwrócił się<sup>976</sup> do Ministra Sprawiedliwości o przedstawienie informacji na temat działań podjętych w celu poprawy efektywności systemu readaptacji społecznej skazanych.

W odpowiedzi Minister wyjaśnił<sup>977</sup>, że społeczna readaptacja skazanego, rozumiana jako ponowne przystosowanie osoby skazanej do życia w społeczeństwie, jest jednym z fundamentalnych celów wykonywania kary pozbawienia wolności. Realizacja tych celów należy jednak do organów postępowania wykonawczego. Działania Służby Więziennej w tym zakresie realizowane są m.in. poprzez organizowanie pracy sprzyjającej zdobywaniu kwalifikacji zawodowych, nauczania, zajęć kulturalno-oświatowych, zajęć z zakresu kultury fizycznej i sportu oraz specjalistycznych oddziaływań terapeutycznych. Z procesem ułatwiania readaptacji społecznej ściśle związana jest pomoc postpenitencjarna, świadczona z Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej, która jest państwowym funduszem celowym, o którym mowa w ustawie o finansach publicznych. Minister Sprawiedliwości jako dysponent Funduszu, jak również obsługujący go urząd, przekazuje środki organom i podmiotom uprawnionym do udzielania świadczeń pomocowych tj. kuratorom sądowym i organom Służby Więziennej udzielającym pomocy postpenitencjarnej oraz w formie dotacji celowych – organizacjom pozarządowym.

### 3. Pomoc postpenitencjarna dla osób opuszczających zakłady karne

Rzecznik zwrócił się<sup>978</sup> do Ministra Sprawiedliwości z postulatem zmiany przepisów rozporządzenia w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej<sup>979</sup>. Zmiana obowiązującego stanu prawnego miałaby umożliwić udzielenie pomocy postpenitencjarnej wszystkim osobom pozbawionym wolności, które takiej pomocy potrzebują. Obecnie znaczna grupa osób pozbawionych wolności jest wyłączona z korzystania z indywidualnych form

---

<sup>976</sup> IX.517.1673.2015 z 23 lutego 2016 r.

<sup>977</sup> Pismo z 4 kwietnia 2016 r.

<sup>978</sup> IX.517.908.2016 z 4 maja 2016 r.

<sup>979</sup> Rozporządzenie z 29 września 2015 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 1544).

pomocy udzielanej ze środków Funduszu. Tej formy wsparcia nie mogą otrzymać m.in. osoby, wobec których zastosowano środek zabezpieczający w postaci umieszczenia w zakładzie psychiatrycznym. Powyższe rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości zmieniło dotychczasowe zasady udzielania pomocy ze środków Funduszu osobom pozbawionym wolności. Zgodnie z nową zasadą pomoc ze środków Funduszu otrzymują osoby objęte okresem przygotowania do życia po zwolnieniu z zakładu karnego. Jest to kilka miesięcy poprzedzających zakończenie odbywania kary lub udzielenie warunkowego przedterminowego zwolnienia (maksymalnie pół roku). Pozostałe osoby mogą skorzystać ze środków Funduszu jedynie w niewielkim zakresie, tj. biorąc udział w szkoleniach, kursach zawodowych, programach readaptacyjnych i resocjalizacyjnych, korzystając z poradnictwa prawnego, czy możliwości wyrobienia niezbędnych dokumentów. W skargach do Rzecznika osoby pozbawione wolności wskazywały, że odmówiono im udzielenia pomocy ze środków Funduszu w czasie odbywania kary pozbawienia wolności, ponieważ nie nabyli uprawnień do skorzystania z instytucji okresu przygotowania do życia po zwolnieniu z zakładu karnego. Skorzystać z indywidualnych form pomocy nie mogą także tymczasowo aresztowani. Osobami pozbawionymi wolności, którym nie przysługuje pomoc postpenitencjarna są także osoby, wobec których zastosowano środek zabezpieczający w postaci umieszczenia w zakładzie psychiatrycznym. Udzielenia tej formy pomocy odmówiła im zarówno administracja zakładu psychiatrycznego, administracja zakładu karnego, w którym przebywali bezpośrednio przed umieszczeniem w zakładzie psychiatrycznym, jak również kurator sądowy.

Minister poinformował<sup>980</sup>, że pomoc postpenitencjarna finansowana ze środków Funduszu Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej skierowana jest do osób zwalnianych z zakładów karnych i aresztów śledczych z uwagi na zakończenie wykonywania kary lub uzyskanie przedterminowego zwolnienia oraz członków ich rodzin. Ma ona za zadanie zabezpieczenie funkcjonowania tych osób w społeczeństwie do czasu podjęcia pracy lub uzyskania wsparcia z instytucji pomocy społecznej. Może mieć charakter pomocy pieniężnej lub jednorazowego świadczenia obejmującego np. odzież stosowną do pory roku, bilet na podróż lub artykuły żywnościowe. Przeważnie przysługuje przez 3 miesiące, a w szczególnych przypadkach, np. choroby lub czasowej niezdolności do pracy, jest przedłużana do pół roku. Jeśli chodzi o skazanych, którzy dopiero zaczynają odbywanie kary lub są w jej trakcie pomoc postpenitencjarna finansowana z Funduszu nie przysługuje, gdyż mają oni zapewnione wszelkie potrzeby bytowe w zakładzie. Takie osoby

---

<sup>980</sup> Pismo z 6 września 2016 r.

mogą być objęte programem społecznej readaptacji, lecz środki na jej działalność pochodzą z innych źródeł. Jedynie jednorazową pomoc mogą otrzymać w ramach Funduszu osoby tymczasowo aresztowane. Jest to podyktowane tym, iż powrót do pracy po krótkim pobycie w miejscu izolacji jest ułatwiony. Jeśli postępowanie karne zostało umorzone lub zapadł wyrok uniewinniający, pracodawca ma obowiązek przywrócenia takiej osoby na uprzednio zajmowane stanowisko. Obowiązujące przepisy nie obejmują natomiast osób, wobec których zastosowano środki zabezpieczające polegające na umieszczeniu w zakładzie psychiatrycznym. Rozszerzenie pomocy finansowanej przez Fundusz na te osoby może nastąpić jedynie poprzez zmianę Kodeksu karnego wykonawczego. Jednak ze względu na to, iż placówki tego typu nie podlegają Ministrowi Sprawiedliwości pieniądze na ten cel powinny pochodzić z innego źródła. Podopieczni szpitali psychiatrycznych mogą natomiast zostać objęci świadczeniami pomocy społecznej na podstawie ustawy o pomocy społecznej lub prawa tych osób mogą zostać rozszerzone przez odpowiednie regulacje w ustawie o ochronie zdrowia psychicznego.

#### 4. Naruszenie praw osadzonych

Pracownicy Biura RPO przeprowadzili kontrolę w Aresztach Śledczych w Bydgoszczy, Łodzi oraz w Zakładzie Karnym w Płocku. Przedmiotem badania były zalecenia penitencjarno-ochronne wydawane w oparciu o ustawę o Służbie Więziennej<sup>981</sup>. Część z zapisów umożliwiała prawidłowy przebieg wykonywania kary i tymczasowego aresztowania oraz zapewniała utrzymanie porządku w jednostce penitencjarnej, ale niektóre wiązały się z ograniczeniem praw osób pozbawionych wolności. Chodziło tu głównie o przeprowadzanie wizyt lekarskich w obecności funkcjonariuszy SW i prewencyjne zakładanie kajdanek. Pierwsze z zaleceń było realizowane z naruszeniem prawa, gdyż osadzonym, którzy nie zostali zakwalifikowani do grupy tzw. niebezpiecznych, świadczenia zdrowotne mogą być udzielane w obecności funkcjonariusza wyłącznie na wniosek personelu medycznego. Natomiast drugie jest zgodne z prawem, gdy są spełnione warunki zawarte w ustawie o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej<sup>982</sup>. Przepis ten mówi, że kajdanek można użyć zapobiegawczo, by uniemożliwić osadzonemu ucieczkę lub gdy więzień stanowi zagrożenie dla siebie lub innych. W analizowanych przykładach często jednak wzmożone środki bezpieczeństwa stosowano bez żadnego uzasadnienia. Przy niektórych zaleceniach penitencjarno-ochronnych powoływano się na rodzaj popełnionego przez osadzonego

<sup>981</sup> Ustawa z 9 kwietnia 2010 r. (Dz.U. z 2014 r. poz. 1415, z późn. zm.).

<sup>982</sup> Ustawa z 24 maja 2013 r. (Dz.U. z 2013 r. poz. 628, z późn. zm.).

przestępstwa lub nieregulaminowe zachowanie. Z kolei wobec skazanych za przestępstwo popełnione w zorganizowanej grupie przestępczej administracje zakładów penitencjarnych wydawały decyzje o wdrożeniu ograniczeń przewidzianych na mocy prawa dla osadzonych niebezpiecznych, ponieważ przepisy nie określały warunków odbywania kary dla takich więźniów. Rzecznik powołał się na wyroki w trzech sprawach rozpatrywanych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, by wykazać, że automatyczne stosowanie wobec wszystkich więźniów reżimu przewidzianego dla osadzonych niebezpiecznych nie ma uzasadnienia w obowiązującym prawie i prowadzi do naruszenia zakazu nieludzkiego i poniżającego traktowania. Zwiększa też dolegliwość odbywanej kary pozbawienia wolności, która wiąże się z przebywaniem w warunkach odosobnienia. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>983</sup> do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o zajęcie stanowiska w tej sprawie i poinformowanie o podjętych działaniach.

W odpowiedzi Dyrektor Generalny SW podkreślił<sup>984</sup>, że kajdanki, co do zasady są środkiem przymusu bezpośredniego. Ustawodawca przewidział ich użycie także jako środka prewencyjnego. Może to nastąpić w celu zapobieżenia ucieczce osoby pozbawionej wolności, a także w celu zapobieżenia objawom agresji lub autoagresji. Funkcjonariusze Służby Więziennej mają prawo do prewencyjnego stosowania kajdanek wyłącznie w ww. okolicznościach. Wszystkie inne przypadki stanowią naruszenie przepisów i są konsekwentnie eliminowane. Wprowadzanie zaleceń penitencjarno-ochronnych ma bowiem na celu przede wszystkim zapewnienie bezpieczeństwa funkcjonariuszom i pracownikom, w trakcie realizacji przez nich zadań służbowych, jak również zapewnienie bezpieczeństwa innych osób przebywających na terenach jednostek organizacyjnych Służby Więziennej. Stąd, w trakcie odpraw służbowych polecono dokonanie ponownego przeglądu zaleceń ochronnych stosowanych względem osadzonych i wyeliminowanie wszelkich zapisów i procedur, które mogłyby budzić wątpliwości, co do ich zgodności z obowiązującymi przepisami.

## 5. Brak 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

---

<sup>983</sup> IX.517.1227.2016 z 18 sierpnia 2016 r.

<sup>984</sup> Pismo z 19 stycznia 2017 r.

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, próśby 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 próśby 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<sup>985</sup> do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o zajęcie stanowiska w prezentowanej sprawie.

W odpowiedzi Dyrektor wskazał<sup>986</sup>, 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, pisma składane osobiście w swojej sprawie, a skuteczne załatwianie problemów zgłaszanych przez osadzonych

---

<sup>985</sup> IX.517.2396.2016 z 27 października 2016 r.

<sup>986</sup> Pismo z 18 listopada 2016 r.



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.

## 6. Ograniczenie skazanym prawa do skargi

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał<sup>987</sup> wniosek Rzecznika w sprawie ograniczenia skazanym prawa do skargi.

Wyrokiem<sup>988</sup> Trybunału Konstytucyjnego zakwestionowane przez Rzecznika uznane zostały za zgodne z Konstytucją. Chodzi o regulacje kodeksu karnego wykonawczego oraz wydanego na jego podstawie rozporządzenia, zgodnie z którymi można pozostawić bez rozpoznania wnioski, skargę lub prośbę więźnia, jeżeli zawiera wyrazy lub zwroty powszechnie uznawane za wulgarne lub obelżywe albo gwarę przestępców bądź nie zawiera uzasadnienia zawartych w nich żądań w stopniu umożliwiającym ich rozpoznanie. Trybunał stwierdził, że przepisy te służą realizacji interesu publicznego i są dla jego ochrony niezbędne. W ocenie Trybunału, umożliwienie skazanym kierowania wystąpień pozbawionych jakiegokolwiek uzasadnienia lub udokumentowania rodzi niebezpieczeństwo nadużywania tego prawa. To z kolei może przełożyć się na nadmierny napływ do organów wykonujących orzeczenie nieumotywowanych wniosków, skarg i prośb, a przez to znaczne wydłużenie ich rozpoznawania. Trybunał zauważył również, że rozstrzygnięcie dotyczące pozostawienia wniosku, skargi czy prośby bez rozpoznania oznacza skierowanie do skazanego zawiadomienia o sposobie załatwienia jego wystąpienia. Zawiadomienie to powinno umożliwiać zidentyfikowanie uchybień popełnionych przez skazanego i pozwolić na ich wyeliminowanie w przyszłości. Tym samym skazany może ponowić wniosek, skargę lub prośbę, tym razem jednak o treści zmodyfikowanej, stosownie do wskazań zawartych w zawiadomieniu o pozostawieniu poprzedniego wystąpienia bez rozpoznania.

---

<sup>987</sup> Informacja RPO za 2015 r., str. 221.

<sup>988</sup> Wyrok z 12 lipca 2016 r. sygn. akt K 28/15, Dz.U. 2016 poz. 1249.

## 7. Kontrola trzeźwości przeprowadzana względem osób odwiedzających jednostki penitencjarne

Na tle spraw badanych przez Rzecznika wyłonił się problem dotyczący 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<sup>989</sup> 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<sup>990</sup> do Dyrektora Generalnego SW z prośbą o odniesienie się do przedmiotowego zagadnienia i powiadomienie o podjętych działaniach.

Dyrektor Generalny SW nie podzielił<sup>991</sup> poglądu Rzecznika uznając, że praktyka badania na obecność alkoholu osób przybyłych do jednostki penitencjarnej na widzenie z osobami pozbawionymi wolności jest zgodna z § 7 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2010 r. sprawie szczegółowego trybu działania funkcjonariuszy Służby Więziennej podczas wykonywania czynności służbowych. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu „osobie niewyrażającej zgody na wylegitymowanie się lub poddanie czynnościom kontrolnym, a także osobie, wobec której zachodzi uzasadnione podejrzenie, że jest pod wpływem alkoholu, środków odurzających lub substancji psychotropowych – nie zezwala się na wstęp do jednostki”. Zdaniem Dyrektora Generalnego SW przepis ten, jednoznacznie wskazuje na konieczność dokonywania przez Służbę Więzienną – w uzasadnionych przypadkach – sprawdzenia stanu trzeźwości. Jednym z podstawowych zadań Służby Więziennej jest bowiem zapewnienie porządku i bezpieczeństwa w zakładach karnych i aresztach śledczych, które realizowane jest

<sup>989</sup> Rozporządzenie z 4 sierpnia 2010 r. (Dz.U. Nr 147, poz. 984).

<sup>990</sup> IX.517.2853.2016 z 29 grudnia 2016 r.

<sup>991</sup> Pismo z 18 stycznia 2017 r.

także poprzez minimalizację ryzyka wystąpienia zdarzeń niepożądanych na terenie tych jednostek. Takie ryzyko naruszenia bezpieczeństwa i porządku rośnie, gdy osoby ubiegające się o wstęp na teren jednostki penitencjarnej, znajdują się pod wpływem alkoholu lub substancji odurzających..

## 8. Wprowadzenie instytucji mediacji do postępowania wykonawczego

Rzecznik w piśmie do Ministra Sprawiedliwości zwrócił uwagę na zagadnienie mediacji po wyroku skazującym, która nie została wystarczająco uregulowana w Kodeksie karnym wykonawczym.

Instytucja mediacji funkcjonuje w polskim systemie prawa karnego od dziewiętnastu lat. Ma ona na celu wzmocnienie pozycji ofiary w postępowaniu karnym, stanowi alternatywną metodę rozwiązywania konfliktów i dopełnienie klasycznej drogi sądowej. Przepisy wciąż jednak regulują mediację wyłącznie na etapie postępowania przygotowawczego i jurysdykcyjnego z pominięciem zagadnienia mediacji po wyroku. Mimo że kwestia ta była przedmiotem wystąpień generalnych<sup>992</sup> Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Sprawiedliwości od 2000 r., kolejne nowelizacje Kodeksu karnego wykonawczego nie doprowadziły do oczekiwanej modyfikacji. Tymczasem mediacja po wyroku jest instytucją niezmiernie potrzebną. Jako forma dobrowolnej aktywności skazanych może przyczynić się do ich resocjalizacji. Przy konfliktach stron pozostających ze sobą w bliskich relacjach, rodzinnych czy sąsiedzkich, może wpływać na przebieg zadośćuczynienia poszkodowanemu. Pojednanie stron w ramach postępowania wykonawczego może również obniżyć koszty ponoszone przez wymiar sprawiedliwości, ograniczyć wtórną przestępczość oraz wzmocnić kontrolę nad wykonaniem wyroku wobec skazanego na kary nieizolacyjne. Obecnie jedynie art. 162 § 1 k.k.w. nawiązuje do zagadnienia mediacji nakazując sądowi penitencjarnemu uwzględnić ugodę zawartą w wyniku mediacji przy rozpatrywaniu wniosku o warunkowe przedterminowe zwolnienie. Niestety sądy nie kierują spraw do instytucji lub osoby do tego uprawnionej, w celu przeprowadzenia postępowania mediacyjnego, co powoduje, że dyspozycja zawarta w powyższym artykule jest niewypełniana. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>993</sup> do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie inicjatywy legislacyjnej umożliwiającej wprowadzenie mediacji na etapie postępowania wykonawczego.

Minister poinformował<sup>994</sup>, że nie widzi konieczności wprowadzenia zmian legislacyjnych w Kodeksie karnym wykonawczym umożliwiających podjęcie

<sup>992</sup> Informacja RPO za 2011 r., str. 204.

<sup>993</sup> IX.517.2856.2016 z 9 września 2016 r.

<sup>994</sup> Pismo 16 listopada 2016 r.

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 nadużywania przez nich tego rozwiązania w celu anulowania kary, a w efekcie do podważenia autorytetu sądu. Szczególnie pierwsze z wymienionych argumentów przemawiają za pozostawieniem przepisów o instytucji mediacji w obecnym kształcie. Chodzi tu o interesy pokrzywdzonych w wyniku przestępstw z użyciem przemocy, na tle seksualnym czy napadów z rozbojem, które wiążą się dla ofiary z traumą i bolesnymi wspomnieniami. Podjęcie mediacji po wyroku skazującym zmusi ofiarę do ponownego przeżywania tych wydarzeń i narazi na kontakt ze sprawcą. 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.

Wobec takiego stanowiska Ministra Sprawiedliwości, Rzecznik zwrócił się<sup>995</sup> z przedmiotowym zagadnieniem do Przewodniczącego Senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji. Rzecznik poprosił o podjęcie przez Senat inicjatywy legislacyjnej, celem uregulowania w sposób formalny instytucji mediacji w postępowaniu karnym wykonawczym.

## 9. Zatrudnienie więźniów

Praca jest podstawową formą oddziaływań prowadzonych wobec osób pozbawionych wolności. Zatrudnienie pozwala na wyrobienie nawyku pracy u więźniów, nabycie umiejętności zwiększających szansę znalezienia pracy i tym samym zapewnienia sobie legalnych środków utrzymania po opuszczeniu zakładu karnego, a także umożliwia spłatę zobowiązań finansowych, m.in. alimentacyjnych i świadczeń na rzecz ofiar przestępstw. Problem odpłatnego zatrudnienia więźniów pozostaje w stałym zainteresowaniu Rzecznika. Niestety, od kilku lat systematycznie zmniejsza się liczba zatrudnionych odpłatnie osób przebywających w zakładach karnych i aresztach śledczych. Odpłatne zatrudnienie tych osób stało się trudniejsze po zmianie przepisów dotyczących ustalania wynagrodzenia skazanych. Mimo wprowadzenia szeregu instrumentów prawnych mających zrekompensować wyższe koszty zatrudnienia więźniów, wielu kontrahentów

---

<sup>995</sup> Pismo z 23 grudnia 2016 r.

wycofało swoje oferty pracy. Istnieje również możliwość zatrudniania więźniów nieodpłatnie, np. przy pracach porządkowych na rzecz samorządu terytorialnego. Rzecznik zwrócił się<sup>996</sup> do Ministra Sprawiedliwości o poinformowanie o działaniach podejmowanych przez resort sprawiedliwości w celu zwiększenia zatrudnienia osób pozbawionych wolności.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>997</sup> o prowadzonych pracach legislacyjnych nad zmianami m.in. w Kodeksie karnym wykonawczym. Celem tych prac jest doprowadzenie do zwiększenia zatrudnienia osób pozbawionych wolności, zarówno odpłatnego, jak i nieodpłatnego.

## 10. Opieka medyczna dla osób pozbawionych wolności

Podczas seminarium zorganizowanego pod koniec 2015 r. w Biurze RPO z udziałem przedstawicieli Służby Więziennej, Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka oraz przedstawicielki Polski w CPT, rozważano efektywność dotychczasowego modelu opieki zdrowotnej sprawowanej wobec osób pozbawionych wolności przez więzienną służbę zdrowia. Zastanawiano się, czy opieka ta powinna zostać przeniesiona do publicznej opieki zdrowotnej. Odpowiedź na to pytanie komplikuje fakt, że obecny system ewidencjonowania wydatków w więziennictwie nie pozwala na wyodrębnienie środków przeznaczonych na opiekę medyczną, jaką zapewnia się osobom pozbawionym wolności. W opinii Rzecznika tymi zagadnieniami powinien zająć się międzyresortowy zespół roboczy, o powołanie którego Rzecznik wystąpił<sup>998</sup> do Ministra Sprawiedliwości i Ministra Zdrowia.

Z problematyką funkcjonowania opieki medycznej, jaką zapewnia się osobom pozbawionym wolności, Rzecznik zwrócił się również do Dyrektora Generalnego SW. W wystąpieniu Rzecznik podkreślił<sup>999</sup>, że nadal aktualne są problemy związane z opieką medyczną świadczoną wobec więźniów. Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu wydał kilka orzeczeń przeciwko Polsce, stwierdzających naruszenie postanowień EKPC wobec niezapewnienia odpowiedniej opieki medycznej więźniom (umieszczanie osób z zaburzeniami psychicznymi w nieprzystosowanych do tego jednostkach penitencjarnych, niewłaściwy stosunek personelu medycznego do osadzonych, którzy dokonali samouszkodzenia, przerzucanie na współosadzonych obowiązku udzielania pomocy

<sup>996</sup> IX.517.1335.2015 z 4 stycznia 2016 r.

<sup>997</sup> Pismo z 22 stycznia 2016 r.

<sup>998</sup> IX.517.1323.2015 z 7 stycznia 2016 r. i 23 lutego 2016 r.

<sup>999</sup> Pismo z 7 stycznia 2016 r.

osobie chorej w jej codziennej egzystencji, brak odpowiedniego przystosowania polskich zakładów karnych i aresztów śledczych do potrzeb osób niepełnosprawnych fizycznie). Potwierdzają to m.in. skargi kierowane do Rzecznika oraz wyniki wizytacji jednostek penitencjarnych przeprowadzanych przez przedstawicieli RPO. Ze standardów międzynarodowych wyraźnie wynika zasada pełnej odpowiedzialności państwa za stan zdrowia osadzonego. Wyeliminowanie nieprawidłowości stwierdzonych przez Trybunał wymaga zatem wprowadzenia odpowiednich zmian systemowych.

Kolejnym problemem polskiego więziennictwa jest brak wystarczającej liczby personelu medycznego w jednostkach penitencjarnych. Potwierdzają to m.in. wyniki wizytacji CPT w Polsce w 2013 r. oraz Krajowego Mechanizmu Prewencji. Niedostateczna liczba lekarzy specjalistów oraz średniego personelu medycznego wydłuża czas oczekiwania na realizację usług medycznych i wpływa na ich jakość. Taki stan rzeczy spowodowany jest głównie problemem z pozyskaniem kadry przez Służbę Więzienną. Celowym byłoby także prowadzenie systematycznych szkoleń dla personelu medycznego dotyczących budowania prawidłowych relacji z pacjentem.

Minister Sprawiedliwości poinformował<sup>1000</sup>, że w ocenie resortu sprawiedliwości nie ma potrzeby powoływania międzyresortowego zespołu roboczego, ponieważ od dawna trwają analizy koncepcji polegającej na oparciu więziennej służby zdrowia jedynie na więziennych podmiotach leczniczych, jak również systemu, w którym część zadań związanych z zapewnieniem właściwej opieki medycznej osobom pozbawionym wolności realizowana jest przez powszechną służbę zdrowia, szczególnie w zakresie udzielania wysokospecjalistycznych świadczeń zdrowotnych. Dotychczasowe obserwacje pozwalają na stwierdzenie, że najbardziej korzystnym rozwiązaniem jest oparcie podstawowej opieki zdrowotnej (ambulatoryjnej) oraz mniej skomplikowanych zabiegów specjalistycznych na więziennych podmiotach leczniczych przy jednoczesnym zlecaniu świadczeń wysokospecjalistycznych podmiotom działającym w systemie powszechnej służby zdrowia. Ta koncepcja odzwierciedla tendencje ogólnoeuropejskie w zapewnianiu opieki medycznej osobom pozbawionym wolności.

Z kolei Minister Zdrowia odniósł się<sup>1001</sup> pozytywnie do postulatu Rzecznika, wyznaczając osoby z kierowanego przez siebie resortu do składu zespołu międzyresortowego.

---

<sup>1000</sup> Pismo z 15 lutego 2016 r.

<sup>1001</sup> Pismo z 1 marca 2016 r.

## 11. Leczenie osób pozbawionych wolności chorych na wirusowe zapalenie wątroby typu C

Na tle spraw badanych przez Rzecznika ujawnił się problem dotyczący diagnostyki i leczenia wirusowego zapalenia wątroby typu C u osób pozbawionych wolności. Więźniowie oczekują na wizytę w poradni diagnostycznej około 6 miesięcy, a na pogłębioną diagnostykę ponad rok. Wdrożenie leczenia następuje dopiero po około 3 latach. Przyczyną długiego oczekiwania na pełną diagnostykę i wdrożenie terapii jest brak miejsc w jedynym w Polsce oddziale, gdzie leczone są osoby pozbawione wolności chore na WZW typu C. Na diagnostykę oczekuje obecnie 140 więźniów, natomiast na wdrożenie leczenia 58 chorych, w tym dwóch pacjentów oczekuje od 2012 r. Ograniczenie dostępu do leczenia mogą także spowodować wysokie koszty nowoczesnych terapii. Od listopada 2015 r. w polskiej służbie zdrowia zrezygnowano z leczenia interferonem na rzecz terapii tabletkowych, którymi mają być objęte również osoby pozbawione wolności. Istnieje obawa, że brak dostatecznych środków finansowych w budżecie Służby Więziennej spowoduje, że zwiększy się liczba osadzonych oczekujących na leczenie. Więźniowie stanowią grupę wysokiego ryzyka zakażeń WZW typu C, niestety nie mają nawet podstawowych broszur informacyjnych na temat profilaktyki. Dobrym rozwiązaniem byłoby skorzystanie ze współpracy ze stowarzyszeniami pacjentów takimi jak np. Stowarzyszenie Pomocy Chorym z HCV „Prometeusz”. Należałoby także zastanowić się nad stworzeniem projektu będącego kompleksową ofertą wsparcia psychologicznego dla chorych więźniów. Warto rozważyć ponadto informowanie o pomocy dostępnej po opuszczeniu zakładu karnego. Rzecznik zwrócił się<sup>1002</sup> do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o przedstawienie stanowiska i poinformowanie o działaniach podejmowanych w tej sprawie.

W odpowiedzi Dyrektor wskazał<sup>1003</sup>, że przy przyjęciu do jednostki penitencjarnej wszyscy osadzeni są zapoznawani z problematyką związaną z zakażeniami wirusem HIV, HBV i HCV. Poinformował również, że wprowadzenie do terapii nowoczesnych leków, które nie wywołują skutków ubocznych, będzie limitowane możliwościami finansowymi oraz diagnostycznymi, w tym liczbą łóżek na oddziale zakaźnym.

Przekazane informacje o leczeniu chorych Rzecznik uznał za niewystarczające. Nie odnosiły się one m.in. do postulatu zapewnienia chorym

<sup>1002</sup> IX.517.283.2015 z 19 lutego 2016 r.

<sup>1003</sup> Pismo z 16 marca 2016 r.



opieki psychologicznej, nie zawierały także szeregu ważnych informacji dotyczących leczenia więźniów chorych na WZW typu C. Ponadto, w ocenie Rzecznika konieczne jest podjęcie szerszych działań o charakterze informacyjnym, aby zapobiegać zakażeniom, a także przeciwdziałać stygmatyzacji społecznej osób zakażonych wirusem HCV. Dlatego Rzecznik ponownie zwrócił się<sup>1004</sup> do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie sytuacji osób pozbawionych wolności, chorych na wirusowe zapalenie wątroby typu C. Podkreślił, że od lat systematycznie wzrasta liczba osób zakażonych wirusem HCV. Wskaźniki dotyczące częstości występowania wirusowego zapalenia wątroby typu B i C w populacji osób pozbawionych wolności są wyższe niż dla ogółu społeczeństwa. Tymczasem zarówno więźniowie, jak i personel jednostek penitencjarnych nie dysponują wystarczającą wiedzą na temat chorób zakaźnych przenoszonych drogą krwi. Zasadnicze znaczenie ma profilaktyka pierwotna, czyli zwiększenie wiedzy osób pozbawionych wolności oraz personelu medycznego o drogach zakażenia i czynnikach ryzyka, możliwościach zapobiegania zakażeniom i zachorowaniom na wirusowe zapalenie wątroby, a także uświadomienie, że WZW typu C można skutecznie leczyć. Istotna jest także profilaktyka wtórna, czyli wczesne wykrywanie i skuteczne leczenie osób pozbawionych wolności. Podejmowane działania o charakterze prewencyjnym, polegające na zapoznaniu z problematyką związaną z zakażeniami wirusem HCV przy przyjęciu do jednostki penitencjarnej, są w ocenie Rzecznika niewystarczające.

W odpowiedzi Dyrektor zapewnił<sup>1005</sup>, że Biuro Służby Zdrowia Centralnego Zarządu Służby Więziennej podejmuje liczne działania ukierunkowane na stały wzrost kompetencji personelu medycznego i niemedycznego Służby Więziennej w zakresie zagadnień dotyczących profilaktyki i terapii chorób zakaźnych w warunkach izolacji penitencjarnej. Wskazał m.in. na organizowane przez Biuro Służby Zdrowia tematyczne konferencje naukowo-szkoleniowe. Ponadto, Centralny Zarząd Służby Więziennej – zgodnie z sugestią Rzecznika – wprowadzi do realizacji od przyszłego roku przez Naczelnych Lekarzy Okręgowych Inspektoratów Służby Więziennej programy oświatowo-zdrowotne, dotyczące problematyki związanej z chorobami zakaźnymi przenoszonymi przez krew, ze szczególnym uwzględnieniem zapalenia wątroby typu C.

---

<sup>1004</sup> Pismo z 29 kwietnia 2016 r.

<sup>1005</sup> Pismo z 17 maja 2016 r.

## 12. Opieka psychologiczna osób pozbawionych wolności

W ocenie Rzecznika konieczne jest zwiększenie dostępności pomocy psychologicznej dla osób pozbawionych wolności, a jednocześnie zapewnienie psychologom odpowiednich standardów pracy. Przedstawiciele Krajowego Mechanizmu Prewencji wskazywali, że psycholog penitencjarny ma pod swoją opieką często więcej osadzonych niż wynika to ze standardów określonych przez Dyrektora Generalnego Służby Więziennej. Podczas wizytacji prewencyjnych w jednostkach penitencjarnych, przeprowadzanych przez przedstawicieli Krajowego Mechanizmu Prewencji, badana była dostępność do pomocy psychologicznej dla osób pozbawionych wolności. Z ustaleń KMP wynikało, że obecna sytuacja wymaga nowych rozwiązań. Obowiązujący standard pracy psychologów penitencjarnych znacząco odbiega od rzeczywistych potrzeb, jakie związane są z zapewnieniem właściwej pomocy psychologicznej osobom osadzonym w jednostkach penitencjarnych. Nie jest możliwe wypełnienie wszystkich zadań ciążących na psychologach pracujących w aresztach śledczych i zakładach karnych, przy założeniu, że jeden specjalista ma zajmować się 200 osadzonymi. Psycholog zatrudniony w jednostce penitencjarnej na pełnym etacie ma – teoretycznie – możliwość pracy w bezpośrednim kontakcie z każdym z osadzonych przypadających na niego, średnio przez 48 minut w ciągu miesiąca. Oprócz pomocy psychologicznej do zadań psychologów penitencjarnych należy diagnoza, działania edukacyjne z zakresu psychologii, prowadzenie dokumentacji, a także inne zadania podejmowane we współpracy z wychowawcami lub innymi funkcjonariuszami. Jak wskazywali przedstawiciele KMP, problem dostępu do psychologa pogłębia się, gdy następują długotrwałe nieobecności specjalistów z zakresu psychologii np. z powodu długoterminowego zwolnienia lekarskiego, uczestniczenia w szkoleniach i podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Nadmierne obciążenie pracą, przy ograniczonej ilości czasu na realizację zadań psychologów, ma wpływ na jakość wykonywanych obowiązków. Wyniki kontroli prowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli w 2014 r. dotyczącej readaptacji społecznej skazanych na wieloletnie kary pozbawienia wolności, wskazują na istniejące nieprawidłowości. Świadczy o tym chociażby krytyczna ocena przez biegłych wielu programów resocjalizacyjnych opracowanych przez wychowawców i psychologów zatrudnionych w zakładach karnych. Polskie Towarzystwo Psychologiczne, z którym nawiązali współpracę pracownicy Krajowego Mechanizmu Prewencji potwierdziło, że liczba psychologów zatrudnionych w zakładach penitencjarnych nie gwarantuje efektywnego wykonywania zadań. Populacja więźniów jest zróżnicowana, różne są też problemy dotyczące ich funkcjonowania w warunkach izolacji więziennej. Dlatego kryterium liczby więźniów przypadających na jednego psychologa nie jest

wystarczające. Inna jest sytuacja skazanych odbywających karę w zakładach typu półotwartego i otwartego, inna natomiast – skazanych przebywających w zakładach zamkniętych i tymczasowo aresztowanych. Inaczej funkcjonują osoby zdrowe psychicznie, a inaczej zaburzone. Ponadto z badań wynikało, że wielokrotnie częściej próby samobójcze podejmują osoby w początkowym okresie pobytu w izolacji więziennej, a więc tymczasowo aresztowani. Rzecznik wystąpił<sup>1006</sup> do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o ustalenie nowego standardu pracy psychologów, uwzględniającego nie tylko liczbę osadzonych, ale także typ jednostki penitencjarnej.

W odpowiedzi Dyrektor poinformował<sup>1007</sup>, że podziela troskę i zainteresowanie Rzecznika problemem zabezpieczenia osadzonym opieki psychologicznej, ale w jego opinii obowiązujący standard przewidujący do 200 osadzonych na jeden etat psychologa stanowi racjonalny kompromis pomiędzy istniejącymi potrzebami, a możliwościami etatowymi, którymi dysponuje obecnie Służba Więzienna. W Jego opinii nastąpiła znaczna poprawa w omawianym zakresie. W latach poprzednich nie obowiązywały żadne standardy i już samo ich określenie oznacza znaczący postęp. Podzielając pogląd Rzecznika, że obciążenie dla psychologów jest nadal duże, Dyrektor wskazał, że bez przekazania więziennictwu nowych etatów wszelkie zmiany będą odbywały się w miarę istniejących potrzeb i posiadanych przez Służbę Więzienną środków finansowych.

### 13. Badanie osób pozbawionych wolności na obecność w organizmie alkoholu lub narkotyków

Osoby przebywające w zakładach karnych i aresztach śledczych kierowały skargi do Rzecznika w sprawie badań na obecność w organizmie alkoholu, środków odurzających lub substancji psychotropowych, wykonywanych przez Służbę Więzienną. Pomimo przypadków kwestionowania wyników badań, Służba Więzienna odmawia ich weryfikacji za pomocą badań laboratoryjnych. Tymczasem jest to obowiązek, który wynika z rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie sposobu przeprowadzania badań na obecność alkoholu, środków odurzających lub substancji psychotropowych w organizmie skazanego pozbawionego wolności, ich dokumentowania oraz weryfikacji<sup>1008</sup>. Obecnie osoba pozbawiona wolności nie jest w stanie udowodnić, że nie zgadzała się z wynikiem badania i bezskutecznie wnioskowała o weryfikację wyniku za pomocą badań

<sup>1006</sup> KMP.571.8.2016 z 17 maja 2016 r.

<sup>1007</sup> Pismo z 15 czerwca 2016 r.

<sup>1008</sup> Rozporządzenie z 25 stycznia 2012 r. (Dz.U. poz.135).

laboratoryjnych. Rzecznik już w 2014 r. postulował zmianę sposobu dokumentowania przeprowadzenia badań nieinwazyjnych. Zgodnie z propozycją Rzecznika osoba pozbawiona wolności powinna mieć możliwość pisemnego złożenia do protokołu uwag o przebiegu badania. Ministerstwo Sprawiedliwości zadeklarowało podjęcie prac nad odpowiednią zmianą przepisów rozporządzenia. Upłynęło jednak półtora roku, a zapowiadanych zmian wciąż nie ma.

Rzecznik zwrócił się<sup>1009</sup> zatem do Ministra Sprawiedliwości-Prokuratora Generalnego o poinformowanie, czy prowadzone są prace legislacyjne, mające na celu umożliwienie osobom pozbawionym wolności składania uwag do protokołu w kwestii przeprowadzenia badania na obecność w organizmie alkoholu, środków odurzających lub substancji psychotropowych.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>1010</sup>, że zostały zainicjowane prace mające na celu zmianę rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie, sposobu przeprowadzania badań na obecność alkoholu, środków odurzających lub substancji psychotropowych w organizmie skazanego pozbawionego wolności, ich dokumentowania oraz weryfikacji. Zakończenie prac planowane jest najpóźniej na koniec 2016 r. Ponadto, wszyscy Dyrektorzy Okręgowi Służby Więziennej zostali zobligowani do stosowania badań laboratoryjnych w każdym przypadku kwestionowania przez osadzonego przebiegu lub wyniku badania na obecność alkoholu czy innych niedozwolonych środków oraz polecił dokumentowanie wnoszonych przez osoby osadzone uwag, w zakresie przebiegu i wyniku badania, a w przypadku braku uwag zamieszczenie jednoznacznego oświadczenia, potwierdzonego własnoręcznym podpisem osadzonego i datą.

W dniu 19 grudnia 2016 r. w Dzienniku Ustaw ogłoszono rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 grudnia 2016 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie sposobu przeprowadzania badań na obecność alkoholu, środków odurzających lub substancji psychotropowych w organizmie skazanego pozbawionego wolności, ich dokumentowania oraz weryfikacji. Wprowadzona zmiana odpowiada oczekiwaniom RPO.

#### 14. Naruszenie praw pacjenta w jednostkach penitencjarnych

Do Rzecznika wpływały 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

---

<sup>1009</sup> IX.517.1707.2016 z 24 maja 2016 r.

<sup>1010</sup> Pismo z 21 lipca 2016 r.

zasięgnięciu opinii specjalisty. W ocenie Rzecznika wymóg składania prośby o wykonanie badań medycznych do dyrektora jednostki narusza prawo do prywatności oraz prawo pacjenta do zachowania tajemnicy o swoim stanie zdrowia, które określa ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta<sup>1011</sup>. 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<sup>1012</sup>, 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<sup>1013</sup> do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z prośbą o podjęcie stosownych działań, aby obowiązujące w jednostkach penitencjarnych procedury dotyczące diagnostyki nie naruszały praw pacjenta.

Dyrektor poinformował<sup>1014</sup> Rzecznika, że występowanie przypadków, o których mowa w wystąpieniu 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 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.

<sup>1011</sup> Ustawa z 6 listopada 2008 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 186, z późn. zm.).

<sup>1012</sup> Ustawa z 5 grudnia 1996 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 464, z późn. zm.).

<sup>1013</sup> IX.517.2200.2016 z 6 października 2016 r.

<sup>1014</sup> Pismo z 27 października 2016 r.

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 do Dyrektorów Okręgowych Służby Więziennej zostało przesłane pismo, przypominające o trybie postępowania w przypadku poddania się osadzonego badaniu.

#### 15. Stosowanie przymusu bezpośredniego w jednostkach penitencjarnych w oparciu o przepisy ustawy o ochronie zdrowia psychicznego

W Biurze RPO zbadano sytuację osób z niepełnosprawnością psychiczną, przebywających w zakładach karnych i aresztach śledczych. Z przeprowadzonych czynności wynika, że 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. Ujawniono też liczne nieprawidłowości o różnej skali, od mniej znaczących, do których zaliczyć można uchybienia 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<sup>1015</sup> do Rzecznika Praw Pacjenta z prośbą o podjęcie stosownych kroków, mających na celu spowodowanie, iż Rzecznicy Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego, na których terytorialnym obszarze

---

<sup>1015</sup> IX.517.3524.2016 z 2 grudnia 2016 r.



aktywności znajdują się jednostki penitencjarne ze szpitalami psychiatrycznymi, obejmą swoim działaniem pacjentów tych szpitali

W odpowiedzi Rzecznik Praw Pacjenta poinformował<sup>1016</sup>, że podniesiona przez RPO kwestia braku działań Rzeczników Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego w oddziałach psychiatrycznych/szpitalach psychiatrycznych przy aresztach śledczych i zakładach karnych nie jest zasadna, ponieważ Rzecznicy Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego pełnią swoje obowiązki w określonych podmiotach leczniczych na terenie poszczególnych województw. Przenoszenie Rzeczników do różnych podmiotów leczniczych (psychiatrycznych) w obrębie województwa jest trudne z uwagi na odległości pomiędzy tymi podmiotami, utrudnienia komunikacyjne oraz miejsce zamieszkania Rzeczników, którzy we własnym zakresie muszą dotrzeć do podmiotów leczniczych, w których pełnią swoją funkcję. W naborach na stanowisko Rzecznika Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego określone są podmioty lecznicze, w których potencjalny Rzecznik będzie pełnił swoją funkcję i na takie warunki zgadzają się osoby składające swoje oferty. Ograniczony dostęp do Rzeczników Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego wynika także z kwestii finansowych. Biorąc pod uwagę fakt, iż Minister Finansów nie wyraził zgody na zwiększenie środków pieniężnych przyznawanych Rzecznikowi Praw Pacjenta, pozwalających na zatrudnienie 13 nowych Rzeczników, wnioski z wystąpienia RPO wydają się na chwilę obecną nierealne do zrealizowania. Natomiast po przeprowadzeniu analizy przekazanego przez RPO materiału, Rzecznik Praw Pacjenta zaplanował na 2017 rok badanie spraw na miejscu w przywężniennych szpitalach w zakresie przestrzegania praw pacjenta, w tym kwestii związanych m.in. ze stosowaniem wobec pacjentów z zaburzeniami psychicznymi przymusu bezpośredniego.

Oprócz powyżej opisanej korespondencji, Rzecznik przedstawił<sup>1017</sup> całościowe wyniki dokonanych badań problematyki przymusu bezpośredniego, stosowanego w jednostkach penitencjarnych w oparciu o ustawę o ochronie zdrowia psychicznego, w wystąpieniu do Dyrektora Generalnego SW . Czynności sprawdzające zostały przeprowadzone łącznie w czterech jednostkach penitencjarnych, w których funkcjonują szpitale więzienne: w Zakładzie Karnym w Czarnej, Areszcie Śledczym w Krakowie, Areszcie Śledczym w Bydgoszczy oraz Zakładzie Karnym Nr 2 w Łodzi. Szczegółowe ustalenia poczynione podczas każdej z wizytacji przedstawiano dyrektorom poszczególnych jednostek penitencjarnych, jak również właściwym dyrektorom okręgowym Służby

---

<sup>1016</sup> Pismo z 11 stycznia 2017 r.

<sup>1017</sup> Pismo z 17 stycznia 2017 r.



Więziennej. W toku przeprowadzonych czynności ujawniono liczne nieprawidłowości. Spotkano się z przypadkami nadużywania stosowania przymusu bezpośredniego, kiedy przymus w postaci unieruchomienia był stosowany długotrwale, nawet przez kilka dni (np. 65 godzin, 70 godzin, 115 godzin, a nawet przez 170 godzin – ponad tydzień). Stwierdzono przypadki, kiedy pacjentom nie zapewniano krótkotrwałego, choćby częściowego uwolnienia nawet przez cały okres stosowania przymusu, bądź obowiązek ten był realizowany z niedostateczną częstotliwością (np. po raz pierwszy uwolniono pacjenta nie po 4 godzinach, jak nakazują przepisy, ale dopiero po 115 godzinach, czyli po blisko pięciu dniach). W wielu przypadkach wątpliwości budziły przesłanki zastosowania przymusu bezpośredniego, jak również podstawy do wydania decyzji o kolejnym przedłużeniu jego stosowania. Analiza dokumentacji w konfrontacji z oglądem nagrań z monitoringu pozwoliła na ujawnienie przypadków, gdy przedłużając stosowanie przymusu lekarz w ogóle nie badał pacjenta, zaś stan fizyczny pacjenta nie był kontrolowany przez pielęgniarkę w sposób zgodny z przepisami, co 15 minut. Pacjenci przez kilka, a nawet kilkanaście godzin byli pozostawieni bez możliwości nawiązania jakiegokolwiek kontaktu z personelem medycznym. Stwierdzono przypadki, gdy pacjentom podczas wielogodzinnego unieruchomienia nie zapewniano posiłków oraz stosowano upokarzającą praktykę zakładania wszystkim pacjentom pieluch jednorazowych, także tym w pełni świadomym, mogącym kontrolować czynności fizjologiczne.

W rezultacie dokonanych ustaleń sformułowano wnioski w sferze zmian legislacyjnych, które zostały już przedłożone właściwym podmiotom. Istnieją również podstawy do sformułowania postulatów w zakresie praktyki stosowania przymusu. Stąd RPO przedłożył te wnioski Dyrektorowi Generalnemu SW.

## 16. Wykonywanie 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 k.p.k. stanowi, że 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 w sprawie wykazu zakładów leczniczych, w tym psychiatrycznych, przeznaczonych do wykonywania

tymczasowego aresztowania oraz warunków zabezpieczenia tych zakładów<sup>1018</sup> nie zawiera wykazu podmiotów leczniczych znajdujących się poza systemem więziennictwa, które przeznaczone do wykonywania tymczasowego aresztowania, a które spełniałyby 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 był dwukrotnie przedstawiony<sup>1019</sup> Ministrom Sprawiedliwości w 2015 r., nie spotkał się on jednak ze zrozumieniem. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się<sup>1020</sup> do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o podjęcie działań w przedstawionej sprawie.

Rzecznik otrzymał<sup>1021</sup> informację, iż wystąpienie zostało przesłane z Kancelarii Prezesa Rady Ministrów do Ministra Sprawiedliwości, celem poddania dokładnej analizie.

## 17. Zasady funkcjonowania Krajowego Ośrodka Zapobiegania Zachowaniom Dyssocjalnym

Krajowy Ośrodek Zapobiegania Zachowaniom Dyssocjalnym, jako podmiot leczniczy, podlega Ministrowi Zdrowia. Faktycznie jednak osoby umieszczone tam na mocy wyroku sądu są bezterminowo pozbawione wolności. Ośrodek może przyjąć maksymalnie 20 pacjentów. Aby nie dopuścić do sytuacji, w której zabraknie wolnych miejsc, należy pilnie zrealizować plany budowy odrębnego budynku Ośrodka. Istotnym problemem jest brak regulacji ustawowych, które określałyby prawa i obowiązki osób umieszczonych w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dyssocjalnym. Regulamin Ośrodka nie może stanowić podstawy prawnej ograniczenia praw tych osób. Jest to sprzeczne ze standardami konstytucyjnymi, na co wskazywał już Rzecznik we wcześniejszych wystąpieniach<sup>1022</sup> dotyczących dozoru widzeń w Ośrodku. Rzecznik zwrócił uwagę na jeszcze jeden aspekt funkcjonowania Ośrodka. Mianowicie, ustawienie

<sup>1018</sup> Rozporządzenie z 16 czerwca 2015 r. (Dz.U., poz. 918).

<sup>1019</sup> Informacja RPO za 2015 r., str. 242.

<sup>1020</sup> IX.517.411.2015 z 20 grudnia 2016 r.

<sup>1021</sup> Pismo z 23 grudnia 2016 r.

<sup>1022</sup> Informacja RPO za 2015 r., str. 251.

łóżek w pokojach pacjentów powinno umożliwiać zastosowanie przymusu bezpośredniego w postaci izolacji oraz założenia pasów obezwładniających lub kaftana bezpieczeństwa. Obecny stan faktyczny nie odpowiada wymogom określonym w rozporządzeniu Ministra Zdrowia w sprawie Krajowego Ośrodka Zapobiegania Zachowaniom Dyssocjalnym<sup>1023</sup>. Dlatego też Rzecznik skierował<sup>1024</sup> wystąpienie do Ministra Zdrowia z prośbą o przekazanie stanowiska w sprawie postulatów zmiany przepisów, a także poinformowanie o dalszych planach dotyczących funkcjonowania Ośrodka.

Minister poinformował<sup>1025</sup>, że obecnie w Ośrodku przebywa 22 pacjentów. Istotą umieszczenia osoby stwarzającej zagrożenie w Ośrodku jest objęcie jej kompleksowym planem terapeutycznym. Odnosząc się do braku ustawowych regulacji dotyczących praw i ograniczeń praw pacjentów Ośrodka, Minister zauważył, że do udzielania świadczeń opieki zdrowotnej osobom umieszczonym w Ośrodku mają zastosowanie przepisy dotyczące innych pacjentów, chyba że stosowanie tych przepisów zostało wyłączone albo istnieją uregulowania szczególne. Stosownie do ustawy o działalności leczniczej sprawy dotyczące sposobu i warunków udzielania świadczeń zdrowotnych, w tym przebieg procesu udzielania świadczeń zdrowotnych w danym podmiocie, określa regulamin organizacyjny ustalony przez kierownika tego podmiotu. Minister zapewnił, że na bieżąco analizuje działalność Ośrodka i rozważa ewentualne zmiany mające na celu prawidłową realizację jego zadań.

Rzecznik wystąpił<sup>1026</sup> również do Ministra Sprawiedliwości o pilne podjęcie prac nad nowelizacją ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi, stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób<sup>1027</sup>, która określi prawa i obowiązki osób umieszczonych w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dyssocjalnym. Ośrodek jest podmiotem leczniczym podlegającym Ministrowi Zdrowia, jednak faktycznie umieszczone tam osoby są pozbawione wolności, bez określenia terminu. W praktyce osoby przebywające w Ośrodku po odbyciu kary pozbawienia wolności spotykają się z ograniczeniami znacznie szerszymi niż w jednostce penitencjarnej. Mimo to ograniczenia ich praw wprowadzane są wyłącznie w oparciu o postanowienia regulaminu wewnętrznego Ośrodka. Taki stan rzeczy nie może być akceptowany, ponieważ jest sprzeczny ze standardami konstytucyjnymi.

---

<sup>1023</sup> Rozporządzenie z 16 stycznia 2014 r. (Dz.U. z 2014 r. poz. 89, z późn. zm.).

<sup>1024</sup> IX.517.77.2015 z 18 lutego 2016 r.

<sup>1025</sup> Pismo z 11 marca 2016 r.

<sup>1026</sup> IX.517.77.2015 z 15 marca 2016 r.

<sup>1027</sup> Ustawa z 22 listopada 2013 r. (Dz.U. z 2014 r. poz. 24, z późn. zm.).

## 18. Zwiększenie powierzchni mieszkalnej przypadającej na osobę pozbawioną wolności

Rzecznik wystąpił do Ministra Sprawiedliwości o zmianę przepisów, która zagwarantuje osobom pozbawionym wolności minimum 4 m<sup>2</sup> powierzchni mieszkalnej przypadającej na jednego więźnia w celi mieszkalnej. Praktykę osadzania więźnia w warunkach gwarantujących mu 3 m<sup>2</sup> przestrzeni życiowej, a w niektórych sytuacjach poniżej tego standardu, należy uznać za niehumanitarne i poniżające traktowanie i karanie. Sytuacja ta – w ocenie Rzecznika – wymaga pilnej zmiany i dostosowania do standardów obowiązujących w większości krajów europejskich.

Infrastruktura jednostek penitencjarnych, a także sytuacja kadrowa w Służbie Więziennej powoduje, że spora część osadzonych przebywa w celach mieszkalnych, w warunkach zapewniających im minimalną powierzchnię mieszkalną 3 m<sup>2</sup>. Co więcej, obowiązujące przepisy umożliwiają długotrwałe umieszczenie osoby pozbawionej wolności w warunkach mieszkalnych poniżej 3 m<sup>2</sup>. Od decyzji o umieszczeniu w takich warunkach przysługuje skarga do sądu. Zgodę na przedłużenie osadzenia w warunkach poniżej 3 m<sup>2</sup> wyraża sędzia penitencjarny. W ocenie Rzecznika nie stanowi to jednak odpowiedniej ochrony przed niewłaściwym traktowaniem. Postulat zmiany przepisów wynika także ze standardów i zobowiązań międzynarodowych przyjętych przez Polskę, rekomendacji Europejskiego Komitetu do Spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT), rekomendacji Komitetu Przeciwko Torturom (CAT), a także orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Minimalny standard europejski to 4 m<sup>2</sup> celi mieszkalnej przypadającej na każdego osadzonego. Rekomendacja CPT skierowana do władz krajowych, określająca powierzchnię 4 m<sup>2</sup> jako minimalny standard przestrzeni mieszkalnej przypadającej na więźnia, znalazła się już w raporcie z wizyty Komitetu w Polsce w 1996 r. W każdym kolejnym raporcie Komitet formułował zalecenie wskazując, że istniejąca w Polsce norma 3 m<sup>2</sup> nie oferuje satysfakcjonującej przestrzeni życiowej, w szczególności w celach o względnie małym rozmiarze. Podczas ostatniej wizyty w 2013 r., Komitet zalecił polskim władzom dokonanie rewizji normy powierzchni mieszkalnej tak, aby we wszystkich jednostkach penitencjarnych na jednego osadzonego przypadły co najmniej 4 m<sup>2</sup> w celach wieloosobowych i co najmniej 6 m<sup>2</sup> w celach jednoosobowych, nie wliczając powierzchni kąpoków sanitarnych. Polski rząd zapewnił, że będzie czynić wszelkie starania, aby podwyższyć tę normę do poziomu 4 m<sup>2</sup>. Od tego czasu stan faktyczny nie uległ zmianie.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku<sup>1028</sup> z 26 maja 2008 r. podkreślił, że każdy pozbawiony wolności powinien być traktowany w sposób humanitarny. Traktowanie humanitarne to coś więcej niż tylko niestosowanie tortur i zakaz traktowania okrutnego, niehumanitarnego i poniżającego. Musi ono uwzględniać minimalne potrzeby każdego człowieka (biorąc pod uwagę przeciętny poziom życia w danym społeczeństwie) i wymaga od władzy publicznej pozytywnych działań w celu zaspokojenia tych potrzeb. Rzecznik wskazał ponadto, że utrzymywanie normy 3 m<sup>2</sup> w konsekwencji może prowadzić do odpowiedzialności prawnej przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, a także może wpływać negatywnie na skuteczność wykonania europejskich nakazów aresztowania wydanych przez polskie sądy. Rzecznik zwrócił się<sup>1029</sup> do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie inicjatywy legislacyjnej.

Minister poinformował<sup>1030</sup>, że w chwili obecnej nie ma dostatecznie uzasadnionych podstaw do ingerencji legislacyjnej w zakresie zmian Kodeksu karnego wykonawczego dotyczącego zagwarantowania osobom przebywających w jednostkach penitencjarnych minimum 4 m<sup>2</sup> powierzchni mieszkalnej w celi. Uwzględniając realia gospodarcze kraju należy podejmować działania wpływające na zmniejszenie przestępczości poprzez edukację, kontynuować politykę eliminowania wykluczenia społecznego mniej zamożnej części społeczeństwa, aktywizację zawodową, co w konsekwencji spowoduje, że do zakładów karnych trafiać będzie coraz mniejsza liczba osób, a to automatycznie pozwoli na zwiększenie powierzchni mieszkalnej celi przypadającej na jednego osadzonego. Proponowane przez Ministra rozwiązania polegające wyłącznie na próbach zmniejszenia zaludnienia jednostek penitencjarnych, bez koniecznej zmiany legislacyjnej, są w ocenie Rzecznika rozwiązaniami niewystarczającymi. W kolejnym wystąpieniu Rzecznik zwrócił również uwagę na niedopuszczalne praktyki w zakresie zapobiegania przeludnieniu w jednostkach penitencjarnych poprzez pozyskiwanie dodatkowych pomieszczeń do zakwaterowania, polegające na adaptowaniu na cele mieszkalne pomieszczeń świetlic, jak również osadzanie zdrowych więźniów w izbach chorych oraz w sposób nieuzasadniony w celach: przejściowych, izolacyjnych, przeznaczonych dla skazanych stwarzających poważne zagrożenie społeczne albo poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa zakładu. Grupą osób pozbawionych wolności, która w sposób najbardziej dotkliwy odczuwa skutki niezapewnienia należytego metrażu powierzchni życiowej są osoby z niepsychotycznymi zaburzeniami psychicznymi lub upośledzeniem umysłowym.

---

<sup>1028</sup> Sygn. akt SK 25/07.

<sup>1029</sup> KMP.571.5.2016 z 24 maja 2016 r.

<sup>1030</sup> Pismo z 23 czerwca 2016 r.

Złe warunki bytowe oraz istniejące w części oddziałów terapeutycznych wieloosobowe cele mieszkalne, a także niewystarczające w odniesieniu do istniejących potrzeb zabezpieczenie etatowe oddziaływań psychologicznych, znacząco utrudniają właściwą realizację procesu terapeutycznego. Rzecznik ponownie zwrócił się<sup>1031</sup> do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie dokonania zmian legislacyjnych w przedstawionej sprawie.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>1032</sup> 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 powołano Zespół do spraw opracowania rozwiązań reformujących Służbę Więzienną jako organ pomocniczy Ministra Sprawiedliwości. Jego zadaniem jest przegląd i ocena funkcjonowania ustawy o Służbie Więziennej<sup>1033</sup> oraz przepisów Kodeksu karnego wykonawczego dotyczących wykonywania kary pozbawienia wolności, a także opracowanie rozwiązań reformujących Służbę Więzienną.

#### 19. Zagwarantowanie właściwej realizacji prawa osób pozbawionych wolności do korzystania z samoinkasujących aparatów telefonicznych

W 2016 r. Rzecznik powrócił do problemu zgłaszanego przez osoby pozbawione wolności dotyczącego jakości usług telekomunikacyjnych świadczonych przez nowego operatora na terenie jednostek penitencjarnych. Do Biura RPO nadal wpływały skargi od więźniów dotyczące sposobu realizacji przez firmę Dialtech prawa osób pozbawionych wolności do korzystania z samoinkasujących aparatów telefonicznych. Zarzuty dotyczyły 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 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

---

<sup>1031</sup> Pismo z 29 lipca 2016 r.

<sup>1032</sup> Pismo z 17 października 2016 r.

<sup>1033</sup> Ustawa z 9 kwietnia 2010 r. (Dz.U. z 2014 r. poz. 1415, z późn. zm.).



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<sup>1034</sup> do Dyrektora Generalnego z prośbą o wyeliminowanie nadal występujących nieprawidłowości w zakresie zagwarantowania osadzonemu 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.

W odpowiedzi poinformowano<sup>1035</sup> Rzecznika, 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 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.

## 20. Prawa osób tymczasowo aresztowanych do kontaktów telefonicznych

Wpływające do Biura RPO skargi od osób tymczasowo aresztowanych dotyczące dostępności rozmów telefonicznych zwróciły uwagę Rzecznika na obowiązujące w tym zakresie uregulowania. Możliwość kontaktów telefonicznych

---

<sup>1034</sup> IX.517.945.2015 z 20 stycznia 2016 r. oraz z 31 października 2016 r.

<sup>1035</sup> Pismo z 28 listopada 2016 r.



osób tymczasowo aresztowanych została wprowadzona w związku z wyrokiem<sup>1036</sup> Trybunału Konstytucyjnego, który uznał, że bezwzględny zakaz korzystania z aparatów telefonicznych przez tymczasowo aresztowanych jest niezgodny z Konstytucją w zakresie, w jakim uniemożliwia porozumiewanie się z obrońcą. Znowelizowane przepisy Kodeksu karnego wykonawczego, obowiązujące od 1 lipca 2015 r., umożliwiają korzystanie z telefonu przez osoby tymczasowo aresztowane. Wprowadzona zmiana jest szersza niż wynikałoby to z treści wyroku Trybunału Konstytucyjnego, ponieważ tymczasowo aresztowani mogą kontaktować się telefonicznie nie tylko z obrońcą, ale także z rodziną czy innymi osobami. Nie zostało jednak wydane nowe rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania tymczasowego aresztowania, które określałoby zasady korzystania z telefonów przez osoby tymczasowo aresztowane. Dotychczasowe przepisy wykonawcze zostały utrzymane w mocy do końca 2016 r. Rzecznik zwrócił się<sup>1037</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o pilne podjęcie prac nad nowym rozporządzeniem.

W odpowiedzi poinformowano<sup>1038</sup> Rzecznika, że w Ministerstwie trwają intensywne prace nad projektami odpowiednich rozporządzeń, które wprowadzają nowe regulaminy organizacyjno-porządkowe wykonywania tymczasowego aresztowania oraz kary pozbawienia wolności. Prace znajdują się na końcowym etapie uzgodnień treści projektów z Centralnym Zarządem Służby Więziennej. Minister podkreślił, że do czasu wejścia w życie nowego regulaminu korzystanie przez tymczasowo aresztowanych z aparatu telefonicznego, które jest zagwarantowane ustawą, powinno odbywać się na zasadach ustalonych przez dyrektora aresztu śledczego w porządku wewnętrznym jednostki.

Nowe rozporządzenie weszło w życie z dniem 1 stycznia 2017 r.<sup>1039</sup>

## 21. Brak pozwolenia na prowadzenie rozmów telefonicznych z obrońcą

Do Biura RPO wpływały wnioski osób tymczasowo aresztowanych, które nie otrzymywały zgody na korzystanie z samoinkasującego aparatu telefonicznego w celu porozumiewania się z obrońcą. Decyzję motywowano tym, że zachodzi uzasadniona obawa, iż rozmowa ta zostanie wykorzystana do utrudniania postępowania karnego czy też popełnienia przestępstwa, w szczególności do podlegania do jego popełnienia. Zdaniem organów dysponujących nie ma bowiem

<sup>1036</sup> Sygn. akt K 54/13.

<sup>1037</sup> IX.517.801.2015 z 14 marca 2016 r.

<sup>1038</sup> Pismo z 25 maja 2016 r.

<sup>1039</sup> Dz.U. z 2016 r. poz. 2290.

gwarancji, iż rozmowa z obrońcą nie zostanie wykorzystana w celu uzyskania bądź przekazania na zewnątrz informacji mogących znacznie utrudnić dalsze gromadzenie materiału dowodowego i zakłócać prawidłowy tok postępowania. Ponadto zwrócono uwagę, że Służba Więzienna nie jest w stanie stwierdzić, czy tymczasowo aresztowany rozmawia z obrońcą, ponieważ rozmowy te nie są kontrolowane. W związku z tym istnieje możliwość nawiązania kontaktów przez tymczasowo aresztowanego 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, w Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz Rekomendacjach Rec Komitetu Ministrów do państw członkowskich Rady Europy w sprawie Europejskich Reguł Więziennych. Zgodnie z regułami zawartymi w ostatnim wymienionym dokumencie należy zapewnić wszystkie niezbędne warunki, aby pomóc więźniom śledczym w przygotowaniu własnej obrony i kontaktach z ich przedstawicielami prawnymi.

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 albo 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, 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. Należy mieć jednak na uwadze, że zarówno adwokaci, jak i radcowie prawni wykonują zawody zaufania publicznego. Obrońca jest zobowiązany do postępowania zgodnie z zasadami etyki wykonywanego zawodu, a przede wszystkim zgodnie z prawem. Jeżeli zachodzą obawy, że obrońca wykorzystuje kontakt telefoniczny z tymczasowo aresztowanym niezgodnie z

przepisami, to niewyrażenie zgody na rozmowę należy uznać za uzasadnione. Jednak w takim przypadku powinny zostać podjęte dodatkowe działania np. poinformowania odpowiednio Okręgowej Rady Adwokackiej lub Okręgowej Izby Radców Prawnych. Zgodnie ze wspomnianym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, pozbawienie tymczasowo aresztowanego możliwości telefonicznego porozumiewania się z obrońcą zagraża zachowaniu zasady równości broni w postępowaniu karnym, czyli sprawiedliwości proceduralnej. 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. W związku z tym Rzecznik zwrócił się<sup>1040</sup> do Ministra Sprawiedliwości o przedstawienie stanowiska w niniejszej sprawie.

## 22. Warunki sanitarno-higieniczne odbywania kary pozbawienia wolności

Rzecznik dostrzega systematyczne postępy w realizacji prac modernizacyjnych kąpoków sanitarnych w zakładach karnych i aresztach śledczych, a także zaangażowanie Służby Więziennej w poprawę warunków sanitarno-higienicznych odbywania kary pozbawienia wolności. Jednak problem braku poszanowania prawa osadzonych do prywatności pozostaje nadal nierozwiązany. Z informacji udzielonych przez Ministerstwo Sprawiedliwości wynika, że Służba Więzienna zaplanowała w 2015 r. zadania remontowe obejmujące zabudowę kąpoków sanitarnych w 1044 celach mieszkalnych. Jeśli to zamierzenie zostanie zrealizowane, to do zabudowy pozostanie jeszcze około 3 tys. kąpoków sanitarnych. Ponadto, w wielu jednostkach penitencjarnych umywalki umieszczone są poza kąpokiem sanitarnym, nieosłonięte od reszty celi, co powoduje, że wymóg zapewnienia intymności podczas korzystania z urządzeń sanitarnych w tych jednostkach nie jest spełniony, mimo że kąpoki sanitarne są zabudowane. Rzecznik zwrócił się<sup>1041</sup> do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o przekazanie informacji na temat zakresu zrealizowanych prac remontowych kąpoków sanitarnych w 2015 r. oraz planowanych inwestycji w 2016 r., a także ponowił prośbę o zapewnienie osadzonym właściwych warunków utrzymania higieny

---

<sup>1040</sup> IX.517.2656.2016 z 24 października 2016 r.

<sup>1041</sup> IX.517.1494.2015 z 10 marca 2016 r.

osobistej również w tych celach, w których kącik sanitarny jest zabudowany, ale umywalka znajduje się poza jego obrębem.

W odpowiedzi Dyrektor Generalny SW poinformował<sup>1042</sup>, że w 2015 roku zabudowano 918 kącików sanitarnych. Nie udało się zrealizować planowanej modernizacji obejmującej 1044 cel mieszkalnych. Do zabudowy pozostało 2349 kącików sanitarnych w celach mieszkalnych wieloosobowych. Przy założeniu dotychczasowego poziomu finansowania, Służba Więzienna planuje zakończenie realizacji powyższego zamierzenia w perspektywie 4-5 lat. W opinii Dyrektora Generalnego SW umieszczanie umywalek w obrębie zabudowanego kącika, jak również poza nim, jest zgodne z obowiązującymi przepisami. Użytkowanie umywalek nie wymaga zachowania intymności. Mycie intymnych części ciała powinno odbywać się przy pomocy miski, w zabudowanym kąciku sanitarnym.

### 23. Brak rozwiązań prawnych dotyczących zapewnienia posiłków osobom zatrzymanym przez Policję

Do Rzecznika wpłynęło wiele wniosków od osób, które zostały zatrzymane przez Policję, przez wiele godzin brały udział w czynnościach procesowych i nie otrzymały w tym czasie żadnego posiłku ani napoju. Problem ten był już wcześniej sygnalizowany przez Rzecznika, jednak nie wprowadzono żadnych zmian w tym zakresie. W ocenie Rzecznika konieczne jest uregulowanie zasad żywienia osób zatrzymanych, w stosunku do których prowadzone są czynności w ramach postępowania karnego. Brak takiej regulacji prowadzi w praktyce do naruszenia, wynikającego z art. 41 ust. 4 Konstytucji, nakazu traktowania każdej osoby pozbawionej wolności w sposób humanitarny. Zatrzymani biorący udział w trwających przez wiele godzin czynnościach procesowych, nie mając w tym czasie możliwości zaspokojenia głodu i pragnienia, narażani są na nieuzasadnioną dolegliwość. W skrajnych przypadkach, gdy sytuacja taka trwa kilkanaście godzin, a czynności prowadzone są w trudnych warunkach atmosferycznych (upał, silny mróz), dolegliwość ta może być nawet uznana za niehumanitarne traktowanie. Dlatego, w ocenie Rzecznika, konieczne jest podjęcie działań w celu uregulowania tego zagadnienia. Można przy tym posiłkować się rozwiązaniami przyjętymi w art. 109 § 2 k.k.w., które dotyczą uprawnienia skazanych i tymczasowo aresztowanych do korzystania z żywienia w czasie, kiedy przebywają poza jednostką penitencjarną. Rzecznik zwrócił się<sup>1043</sup> do Ministra Sprawiedliwości i Ministra Spraw

---

<sup>1042</sup> Pismo z 5 kwietnia 2016 r.

<sup>1043</sup> IX.517.1619.2016 z 25 czerwca 2016 r.

Wewnętrznych i Administracji z prośbą o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w przedstawionej sprawie.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował<sup>1044</sup>, że policyjne PdOZ posiadają ograniczoną infrastrukturę w stosunku do aresztów śledczych i zakładów karnych, w których zadania realizuje Służba Więzienna. W szczególności brak w nich zaplecza gastronomicznego, pozwalającego na organizowanie posiłków dla osób pobieranych na czynności procesowe. Ponadto, mając na uwadze czas trwania czynności procesowych z udziałem osób osadzonych w PdOZ (który jak przekazała KGP zazwyczaj nie przekracza czterech godzin, a częstokroć pozostaje znacznie krótszy), obecne rozwiązania prawne funkcjonujące w oparciu o rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie pomieszczeń przeznaczonych dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia, pokoi przejściowych, tymczasowych pomieszczeń przejściowych i policyjnych izb dziecka, regulaminu pobytu w tych pomieszczeniach, pokojach i izbach oraz sposobu postępowania z zapisami obrazu z tych pomieszczeń, pokoi i izb<sup>1045</sup>, wydają się wystarczające.

Minister Sprawiedliwości nie odniósł się do wystąpienia RPO.

## 24. Realizacja prawa osób pozbawionych wolności do otrzymywania paczek

Osoby pozbawione wolności kwestionowały w skargach kierowanych do Rzecznika sposób realizacji prawa do otrzymywania paczek. Zastrzeżenia dotyczyły zakazu otrzymywania w paczkach owoców i warzyw oraz przyjętej praktyki składania oświadczeń o zgodzie na zastąpienie brakującego artykułu innym, w tej samej cenie, wybranym przez realizującego paczkę.

W toku badania skarg ustalono, że paczki w zakładzie karnym realizowane są z artykułów zakupionych za pośrednictwem kantyny. Owoce i warzywa nie zostały dopuszczone do sprzedaży ze względów bezpieczeństwa. Praktykę składania oświadczeń o zgodzie na zastąpienie brakującego towaru innym oceniono natomiast jako działanie w interesie skazanego. Zgoda skazanego jest dobrowolna. Przyjęta praktyka ma zapewnić szybszą realizację paczki. Jeżeli skazany nie wyrazi zgody na zamianę artykułów, zamówienie jest realizowane w terminie dostawy brakującego towaru. W ocenie Rzecznika utrzymywanie ograniczeń po wprowadzeniu e-paczki nie znajduje uzasadnienia. Ponadto, rozwiązanie polegające na składaniu oświadczeń o wyrażeniu zgody na zamianę brakującego produktu na inny tylko pozornie ma cechy dobrowolności. W rzeczywistości osoba pozbawiona

<sup>1044</sup> Pismo z 28 lipca 2016 r.

<sup>1045</sup> Rozporządzenie z 4 czerwca 2012 r. (Dz.U., poz. 638, z późn. zm.).

wolności nie ma wpływu na to, co ostatecznie otrzyma w paczce, jeśli zamówione artykuły nie będą dostępne w kantynie w chwili kompletowania zamówienia. Realizujący zamówienie nie ma obowiązku uzgodnienia z osobą pozbawioną wolności artykułu zamiennego. Rzecznik podkreślił, że do obowiązków administracji zakładu karnego należy ustalenie warunków i zasad działania podmiotu zewnętrznego, a następnie nadzorowanie przestrzegania tych ustaleń, tak aby uprawnienia osób pozbawionych wolności były realizowane we właściwy sposób. Rzecznik zwrócił się<sup>1046</sup> do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano<sup>1047</sup> Rzecznika, że w związku ze zmianami w Kodeksie karnym wykonawczym dotyczącymi możliwości otrzymywania przez osoby osadzone paczek żywnościowych, nie ma przeszkód w realizacji zamówienia rozszerzonego o owoce i warzywa. Zmiany legislacyjne miały na celu m.in. rozszerzenie asortymentu otrzymywanych przez osadzonych paczek żywnościowych oraz wyeliminowanie nielegalnego przekazywania w paczkach artykułów niedozwolonych przez osoby z zewnątrz, wywołały konieczność ustalenia nowych procedur w tym zakresie. Wycofany został również obowiązek złożenia przez osadzonych oświadczenia o zgodzie na zastąpienie brakującego towaru innym.

## 25. Prawo osób pozbawionych wolności do otrzymania paczki żywnościowej

Rzecznik przystąpił<sup>1048</sup> do postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej prawa osób pozbawionych wolności do otrzymania paczki żywnościowej i przedstawił<sup>1049</sup> stanowisko, że art. 113a § 3 Kodeksu karnego wykonawczego<sup>1050</sup> w brzmieniu obowiązującym od 1 lipca 2015 r., w zakresie w jakim przewiduje, iż zamówienie na paczkę żywnościową dla skazanego może być złożone (oprócz skazanego) tylko przez osobę najbliższą, jest niezgodny z konstytucyjną zasadą równości, humanitarnego traktowania oraz zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Zakwestionowana w skardze konstytucyjnej norma prawna różnicuje w sposób nieuzasadniony sytuację skazanych, w zakresie realizacji prawa do otrzymania paczki żywnościowej. Kryterium, według którego zostało wprowadzone zróżnicowanie, to posiadanie lub nieposiadanie przez skazanego osób najbliższych.

<sup>1046</sup> IX.517.225.2016 z 23 maja 2016 r.

<sup>1047</sup> Pismo z 30 czerwca 2016 r.

<sup>1048</sup> IX.517.2072.2016 z 13 lipca 2016 r., sygn. akt SK 10/16.

<sup>1049</sup> Pismo z 11 sierpnia 2016 r.

<sup>1050</sup> Ustawa z 6 czerwca 1997 r. (Dz.U. Nr 90, poz. 557, z późn. zm.).



W ocenie Rzecznika zawężenie kręgu podmiotów, które mogą zamówić paczkę dla skazanego, tylko do osób najbliższych nie jest niczym uzasadnione oraz narusza konstytucyjną zasadę równego traktowania i zakazu dyskryminacji. Powoduje bowiem, że z prawa do otrzymania paczki żywnościowej nie mogą skorzystać osadzeni, którzy nie mają osób najbliższych lub z osobami takimi od wielu lat nie utrzymują kontaktów. Wprowadzone kryterium zamówienia i realizacji dla skazanego paczki przez osoby najbliższe, narusza prawo do ochrony życia prywatnego i rodzinnego osoby pozbawionej wolności. Jest rzeczą oczywistą, że w wyniku wykonywania kary pozbawienia wolności konstytucyjne prawo do prywatności ulega ograniczeniu. Istotny pozostaje jednak poziom tych ograniczeń. Skoro wiele artykułów Kodeksu karnego wykonawczego kładzie nacisk na szeroki kontakt skazanego ze środowiskiem zewnętrznym w różnych formach, tak aby umożliwić mu ponowną adaptację do społeczeństwa, brak jest racjonalnego uzasadnienia do wprowadzenia ograniczeń w zakresie podmiotów mogących wspierać go w tym zadaniu. Ograniczenie możliwości zamówienia paczki żywnościowej dla skazanego tylko do osób najbliższym jest niehumanitarne, gdyż wykracza poza cele wykonania kary, naruszając i utrudniając utrzymanie więzi z osobami innymi niż najbliższe, a także ogranicza w sposób nadmierny prawo do prywatnych relacji z tymi osobami.

Trybunał Konstytucyjny nie rozpoznał jeszcze tej skargi konstytucyjnej.

## 26. Zapewnienie osobom osadzonym w zakładach karnych i aresztach śledczych odzieży odpowiedniej do pory roku

Ze skarg wpływających do Rzecznika wynikało, że administracja więzienna nie respektuje prawa osób przebywających w zakładach karnych i aresztach śledczych dotyczących korzystania z odzieży odpowiedniej do pory roku. Pomimo przyjęcia nowych regulacji w tym zakresie, które nie pozostawiały już wątpliwości, iż koszulka gimnastyczna i spodenki gimnastyczne są odzieżą odpowiednią do pory roku w okresie letnim i osadzeni mają prawo w lecie korzystać z tego rodzaju odzieży, personel więzienny w niektórych jednostkach penitencjarnych nadal zobowiązywał więźniów do występowania w długich spodniach i bluzie z długim rękawem. Analiza zapisów porządków wewnętrznych wykazała, że kwestie korzystania przez osadzonych z odzieży odpowiedniej do pory roku są uregulowane niejednolicie, nawet w jednostkach tego samego typu. Personel więzienny nie uwzględnia w pełni potrzeby zróżnicowania stroju obowiązującego osadzonych w zależności od warunków pogodowych i okoliczności. Niektóre zakłady karne dają skazanym większą możliwość wyboru stroju, który w ich ocenie jest odpowiedni do pory roku i sytuacji, niż czyni to administracja innych jednostek. Rzecznik nie



neguje potrzeby kształtowania społecznie pożądanых postaw osadzonych i wdrażania ich do obowiązujących norm i zasad współżycia społecznego. Jednak w ocenie Rzecznika działania w przedmiotowym zakresie w niektórych jednostkach penitencjarnych cechuje nadmierny rygoryzm. Wystarczające byłyby regulacje stanowiące, że osoba opuszczająca celę winna być ubrana schludnie, stosownie do pory roku i okoliczności – takie zapisy funkcjonują już w niektórych zakładach karnych. Rzecznik zwrócił się<sup>1051</sup> do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z prośbą o podjęcie działań, które wyeliminują z zarządzeń regulujących porządek wewnętrzny jednostek penitencjarnych kwestionowane zapisy.

W odpowiedzi Dyrektor poinformował<sup>1052</sup>, że uprawnienia nadzorcze Dyrektora Generalnego oraz dyrektorów okręgowych Służby Więziennej dotyczą wyłącznie sfery realizacji zadań ustawowych więziennictwa, określonych w ustawie o Służbie Więziennej Kodeksie karnym wykonawczym, do dyrektora jednostki natomiast należy ustalanie porządku wewnętrznego w celu zapewnienia bezpieczeństwa i realizacji zadań kary pozbawienia wolności. Powyższe regulacje nie dają możliwości ingerowania w porządki wewnętrzne jednostek penitencjarnych. Dyrektor nie zgodził się z opinią Rzecznika, że istnieje nadmierny rygoryzm w kwestii odpowiedniego ubioru w trakcie wizyty w pokoju wychowawcy, psychologa lub podczas innych zajęć niż sportowe, poza celą mieszkalną. Dostosowanie ubioru do sytuacji powinno być rozpatrywane w kategoriach wychowawczych, uczyć skazanego zachowań pożądanых społecznie oraz elementarnych zasad kultury osobistej. Brak wymagań w zakresie podstawowych nawyków w powyższym zakresie bardzo utrudni prowadzenie oddziaływań wychowawczych, psychologicznych i terapeutycznych.

Podczas analizy zapisów porządków wewnętrznych Rzecznik postanowił zbadać również w jaki sposób te akty regulują inne sfery życia więziennego. Akty prawne powinny być sformułowane w sposób zrozumiały i precyzyjny, nie pozostawiający wątpliwości co do oczekiwań normodawcy. Analiza porządków wewnętrznych ujawniła, że wymóg zgodności porządków wewnętrznych, jako aktów prawa wewnętrznego, z prawem powszechnie obowiązującym nie zawsze jest dopełniony. Mając powyższe na uwadze Rzecznik zwrócił się<sup>1053</sup> do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z prośbą o podjęcie działań zmierzających do wyeliminowania z zarządzeń regulujących porządek wewnętrzny zapisów, które nie gwarantują pełni praw przysługujących osadzonym i są niezgodne z aktami prawa powszechnie obowiązującego. Zwrócił się również z propozycją rozważenia

<sup>1051</sup> IX.517.1709.2016 z 19 lipca 2016 r.

<sup>1052</sup> Pismo z 25 sierpnia 2016 r.

<sup>1053</sup> IX.517.1709.2016 z 22 lipca 2016 r.

zasadności publikacji zarządzeń dyrektorów jednostek penitencjarnych w sprawie porządków wewnętrznych na stronie internetowej Służby Więziennej.

Dyrektor poinformował<sup>1054</sup>, że uwzględniając uwagi Rzecznika oraz w trosce o właściwe wykonywanie kary pozbawienia wolności przekazał dyrektorom okręgowym Służby Więziennej polecenie dokonania analizy porządków wewnętrznych we wszystkich jednostkach penitencjarnych w obrębie ich właściwości terytorialnej pod kątem zgodności z aktami prawa powszechnie obowiązującego i dotychczasowymi zaleceniami Dyrektora Generalnego Służby Więziennej. Jednocześnie, wychodząc naprzeciw sugestii opublikowania zarządzeń dyrektorów w sprawie porządków wewnętrznych na stronie internetowej poinformował, że zarządzenia te są sukcesywnie umieszczane w Biuletynie Informacji Publicznej poszczególnych jednostek penitencjarnych.

## 27. Brak środka zaskarżenia kontroli osobistych więźniów

Rzecznik wystąpił<sup>1055</sup> do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisów Kodeksu karnego wykonawczego w zakresie, w jakim nie przewidują wydawania formalnej decyzji w sprawie kontroli osobistej skazanego. O poddaniu więźnia kontroli osobistej decyduje funkcjonariusz Służby Więziennej, a więzień nie ma możliwości weryfikacji tej decyzji przez sąd penitencjarny.

Kontrola osobista ingeruje i ogranicza prawa do nietykalności osobistej i wolności osobistej oraz prawo do prywatności. Ingerencja we wskazane prawa i ich ograniczenie w świetle Konstytucji jest dozwolona, jednakże może następować tylko na zasadach i w trybie określonym w ustawie. Zgodnie z obowiązującymi przepisami więzień podlega kontroli osobistej rozumianej jako oględziny ciała oraz sprawdzenie odzieży, bielizny i obuwia, a także przedmiotów posiadanych przez skazanego, w wypadkach uzasadnionych względami porządku lub bezpieczeństwa. Oględziny ciała oraz sprawdzenie odzieży i obuwia przeprowadza się w pomieszczeniu, podczas nieobecności osób postronnych oraz osób odmiennej płci. Dokonywane są one za pośrednictwem osoby tej samej płci. Taka kontrola może być przeprowadzona w każdym czasie.

Konstytucja wskazuje, że *każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd* oraz, że *ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw*. W ocenie Rzecznika

<sup>1054</sup> Pismo 19 października 2016 r.

<sup>1055</sup> KMP.571.83.2014 z 21 stycznia 2016 r., sygn. akt K 5/16.

sytuacja, w której więzień nie ma możliwości weryfikacji przez niezawisły sąd decyzji o poddaniu kontroli osobistej, narusza zapisy Konstytucji.

## 28. Przeprowadzanie sprawdzenia osób zatrzymanych w pomieszczeniach Straży Granicznej

Rzecznik ponownie<sup>1056</sup> przedstawił problem braku odpowiedniej podstawy prawnej do przeprowadzania czynności sprawdzenia osoby zatrzymanej w pomieszczeniach Straży Granicznej. Szczegółowe sprawdzenie wykonywane przez funkcjonariuszy przybiera formę kontroli osobistej i nie może być prowadzone na podstawie regulaminu stanowiącego załącznik do rozporządzenia<sup>1057</sup> MSWiA. Tego rodzaju ingerencja w prawo do prywatności może być ustanowiona tylko w ustawie i tylko w określonych sytuacjach. Podana w odpowiedzi na wcześniejsze wystąpienie podstawa prawna do przeprowadzenia sprawdzenia, znajdująca się w ustawie o cudzoziemcach, dotyczy wyłącznie cudzoziemców przewożonych do aresztu dla cudzoziemców. Swoim zakresem nie obejmuje jednak pozostałych osób mogących przebywać w pomieszczeniach Straży Granicznej przeznaczonych dla osób zatrzymanych. Rzecznik zwrócił się<sup>1058</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o podjęcie odpowiednich działań legislacyjnych.

Minister podzielił<sup>1059</sup> stanowisko Rzecznika i poinformował, że w ramach prac legislacyjnych ulegną zmianie w niezbędnym zakresie przepisy ustawy o cudzoziemcach oraz ustawy o Straży Granicznej.

## 29. Dostęp więźniów do informacji publicznych

W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik zwrócił się<sup>1060</sup> o podjęcie działań legislacyjnych, które uregulują prawo osadzonych do korzystania ze stron internetowych Biuletynu Informacji Publicznej, a także umożliwią faktyczną realizację tego prawa. Problem dostępu więźniów do informacji publicznych zawartych w BIP poruszany jest od kilku lat w wystąpieniach, a także w raportach Rzecznika z działalności w Polsce Krajowego Mechanizmu Prewencji. Po analizie obowiązujących regulacji Rzecznik stwierdził, że właściwym kierunkiem rozwiązania sygnalizowanego problemu jest udostępnienie BIP osobom osadzonym w polskich więzieniach. W chwili obecnej jednostki penitencjarne

---

<sup>1056</sup> Informacja RPO za 2015 r., str. 250.

<sup>1057</sup> Rozporządzenie z 20 czerwca 2011 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 492, z późn. zm.).

<sup>1058</sup> KMP.570.10.2015 z 21 stycznia 2016 r.

<sup>1059</sup> Pismo z 19 lutego 2016 r.

<sup>1060</sup> KMP.571.4.2016 z 8 lutego 2016 r.

udostępniają więźniom wybrane strony BIP, m.in. Służby Więziennej, Ministra Sprawiedliwości czy Rzecznika Praw Obywatelskich. Rzecznik zwrócił uwagę na wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu w sprawie *Kalda v. Estonia*<sup>1061</sup>, dotyczącej skargi więźnia na odmowę dostępu do informacji prawnych opublikowanych na wybranych stronach internetowych, prowadzonych przez instytucje publiczne. Trybunał stwierdził, że doszło do naruszenia przepisu Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, który stanowi o wolności wyrażania opinii. Państwa Strony Konwencji nie są zobowiązane do zapewnienia więźniom dostępu do internetu, jednak muszą podać powody odmowy dostępu do określonych stron internetowych. W sprawie *Kalda v. Estonia* przyczyny odmowy, tj. względy bezpieczeństwa i koszty, nie były wystarczające dla usprawiedliwienia ingerencji w prawo do informacji. Wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach przeciwko innym państwom nie są dla Polski wiążące, ale powinny być traktowane jako rekomendacje.

W odpowiedzi Minister wskazał<sup>1062</sup>, że obecnie lista dostępnych stron BIP nie obejmuje wszystkich stron z powodów technicznych. Zgodził się z postulatem, że istnieje potrzeba dokonania odpowiednich zmian legislacyjnych w zakresie dostępu osób osadzonych w zakładach karnych do informacji publikowanych w BIP. Nie ma bowiem uzasadnienia dla ograniczania tym osobom prawa do dostępu do informacji publicznej. Zmiany te muszą jednak być poprzedzone analizą możliwości technicznych.

### 30. Udostępnianie informacji publicznej osobom pozbawionym wolności

Rzecznik wielokrotnie kierował wystąpienia w sprawie zapewnienia osobom pozbawionym wolności prawa do dostępu do informacji publicznej. Osoby pozbawione wolności nie napotykają poważniejszych problemów w dostępie do dokumentów publikowanych w Biuletynie Informacji Publicznej. Zdarzają się jednak trudności w dostępie do informacji publicznej udostępnianej na wniosek, która nie znajduje się w BIP lub centralnym repozytorium informacji publicznej (CRIP). Ze spraw badanych w Biurze RPO wynika, że sposób rozpatrzenia takich wniosków przez dyrektorów aresztów śledczych czy zakładów karnych nie zawsze jest zgodny z przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej<sup>1063</sup>. Rzecznik zwrócił się<sup>1064</sup> do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o podjęcie działań,

<sup>1061</sup> Wyrok z 19 stycznia 2016 r., skarga nr 17429/10.

<sup>1062</sup> Pismo z 8 marca 2016 r.

<sup>1063</sup> Ustawa z 6 września 2001 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 2058, z późn. zm.).

<sup>1064</sup> IX.517.1477.2015 z 17 maja 2016 r.

które zapewnią realny dostęp osób pozbawionych wolności do informacji publicznej.

W odpowiedzi poinformowano<sup>1065</sup> Rzecznika, że osoby pozbawione wolności mogą zapoznawać się z informacją publiczną wyłożoną lub wywieszoną w miejscach ogólnodostępnych w jednostkach penitencjarnych, poprzez Biuletyn Informacji Publicznej i media elektroniczne, a także poprzez złożenie wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Raz w roku Centralny Zarząd Służby Więziennej organizuje szkolenia z zakresu dostępu do informacji publicznej dla kadry Służby Więziennej z całej Polski. Ponadto, Dyrektor Generalny SW zapowiedział, że wystosuje pismo do jednostek organizacyjnych Służby Więziennej o uważne i staranne rozpoznawanie wniosków o udostępnienie informacji publicznej. Zostanie także wydane polecenie przeprowadzenia szkoleń uzupełniających, ze szczególnym uwzględnieniem zasad udzielania informacji publicznej na wniosek.

Rzecznik z zadowoleniem przyjął informację o wypracowaniu przez Służbę Więzienną praktyki udostępniania osadzonym określonych stron internetowych BIP, zapewniając im tym samym możliwość korzystania z prawa do informacji, a także poszerzania świadomości prawnej. Jednak treść wpływających do Rzecznika wniosków, jak i znaczny odsetek skarg kierowanych do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, które zostają odrzucone bez rozpatrywania ich co do meritum, ze względu na niespełnienie jednego z kryteriów dopuszczalności określonych w Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, wskazywała na potrzebę umożliwienia osadzonym poszerzania swojej wiedzy na temat działalności ETPC. Wielu więźniów nie wie dokładnie czym zajmuje się Trybunał w Strasburgu, często traktuje ten organ jak kolejną instancję sądową. Rzecznik zwrócił się<sup>1066</sup> do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z prośbą o udostępnienie osobom pozbawionym wolności dodatkowych stron internetowych: [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int) i [www.ms.gov.pl](http://www.ms.gov.pl), zawierających orzeczenia, decyzje, rezolucje oraz raporty ETCP.

W odpowiedzi poinformowano<sup>1067</sup> Rzecznika, że osobom pozbawionym wolności zostaną udostępnione dodatkowe strony internetowe [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int) i [www.ms.gov.pl](http://www.ms.gov.pl).

---

<sup>1065</sup> Pismo z 9 czerwca 2016 r.

<sup>1066</sup> IX.517.1477.2015 z 27 lipca 2016 r.

<sup>1067</sup> Pismo z 6 września 2016 r.

### 31. Ochrona praw osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną, zatrzymanych przez Policję

Rzecznik od dawna monitoruje stan przestrzegania praw osób niepełnosprawnych przebywających w warunkach izolacji penitencjarnej. Podejmowane przez Rzecznika działania pokazują, że obowiązujące w naszym kraju standardy postępowania wobec osób niepełnosprawnych dalekie są od oczekiwanych. Potrzebne są systemowe rozwiązania dotyczące postępowania w przypadku wątpliwości co do niepełnosprawności intelektualnej lub psychicznej osoby zatrzymanej, a następnie umieszczonej w areszcie śledczym czy zakładzie karnym. Należałoby stworzyć spójny i całościowy system wsparcia tych osób już od momentu zatrzymania przez Policję. Funkcjonariusze Policji jako pierwsi mają kontakt z zatrzymanym. Powinni więc posiadać wiedzę na temat objawów upośledzenia umysłowego i zaburzeń psychicznych, potrafić je rozpoznać i znać metody postępowania wobec tych osób, aby w przystępnej formie zapewnić im możliwość komunikowania się i uzyskania informacji. Wątpliwości dotyczące stanu psychicznego bądź intelektualnego osoby zatrzymanej powinny być dokumentowane i przekazane kolejnym organom, pod władzą których pozostaje zatrzymany (Służba Więzienna, sąd). Wdrożenie takiej procedury zwiększałoby szansę na uruchomienie odpowiedniej reakcji tych organów. Zapobiegłoby to sytuacjom osadzania w więzieniu osób, u których zaburzenia psychiczne bądź dysfunkcje intelektualne nie pozwalają na osiągnięcie celów kary lub wykluczają pobyt w warunkach izolacji penitencjarnej. Rzecznik zwrócił się<sup>1068</sup> do Komendanta Głównego Policji z postulatem opracowania wytycznych dotyczących dokumentowania oraz przekazywania informacji i spostrzeżeń o stanie psychicznym bądź intelektualnym osób zatrzymanych przez Policję.

Komendant wyraził<sup>1069</sup> wolę współpracy i zadeklarował udział Pełnomocnika ds. Ochrony Praw Człowieka oraz policjantów będących ekspertami z dziedziny ochrony praw człowieka w spotkaniu z przedstawicielami Biura RPO, wymiaru sprawiedliwości, prokuratury i resortu zdrowia, które pozwoliłoby na skoordynowanie działań. Jednocześnie wskazał, że problematyka podejmowania interwencji policyjnych wobec osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną jest poruszana na szkoleniach dla policjantów.

---

<sup>1068</sup> IX.517.2.2015 z 11 stycznia 2016 r.

<sup>1069</sup> Pismo z 12 lutego 2016 r.



### 32. Szkolenie dla funkcjonariuszy Służby Więziennej w zakresie traktowania więźniów niepełnosprawnych intelektualnie lub psychicznie

W wystąpieniu do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej Rzecznik zaapelował<sup>1070</sup> o zmianę sposobu przeprowadzania rozmów wstępnych z osobami przyjmowanymi do jednostki penitencjarnej. Odpowiednio przeprowadzona rozmowa pozwoli zgromadzić informacje potrzebne do stwierdzenia, czy dana osoba w ogóle powinna przebywać w warunkach więziennych. Mimo deklarowanej wiedzy o potrzebie informowania sądów penitencjarnych o swoich wątpliwościach, w praktyce personel i kierownictwo jednostek penitencjarnych nie korzysta z takiej możliwości w obawie, że ich interwencja zostanie uznana za naruszenie niezawisłości sędziowskiej. Kolejnym postulatem jest opracowanie i wdrożenie specjalnej oferty resocjalizacyjnej dla osób pozbawionych wolności z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną. Potrzebne jest także kształtowanie właściwej postawy osób pozbawionych wolności wobec współosadzonych z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną. Realizacja tych postulatów nie jest możliwa bez odpowiedniego przygotowania kadry więziennej do pracy z osadzonymi z dysfunkcjami. Zdaniem Rzecznika szkolenia z postępowania z osobami z zaburzeniami osobowości, a także osobami upośledzonymi umysłowo powinni przejść wszyscy pracownicy zakładów karnych i aresztów śledczych mający bezpośredni kontakt z osadzonymi, także personel medyczny. Szkolenia powinny dostarczyć przede wszystkim umiejętności praktyczne, z wykorzystaniem takich metod jak warsztaty, analiza przypadku czy analiza porównawcza. Tymczasem obecnie na szkoleniach przekazywana jest przede wszystkim wiedza teoretyczna.

W odpowiedzi Dyrektor podkreślił<sup>1071</sup>, że funkcjonariusze mają codziennie bezpośredni kontakt z osadzonymi niepełnosprawnymi intelektualnie lub psychicznie. Ta grupa osadzonych wymaga dużych umiejętności związanych z indywidualizacją wykonywania kary pozbawienia wolności. Poinformował również o programie szkolenia zawodowego funkcjonariuszy SW. Problematyka upośledzenia omawiana jest podczas szkoleń w ramach warsztatów psychologicznych. W przypadku specjalizacji penitencjarnej w szkoleniu oficerów problematyka ta realizowana jest jako samodzielny temat podczas zajęć z przedmiotu „Elementy psychopatologii”. Odnosząc się do kwestii reagowania na przypadki przebywania w jednostkach penitencjarnych osób z niepełnosprawnością intelektualną lub chorych psychicznie, Dyrektor wskazał, że kadra wielokrotnie

<sup>1070</sup> IX.517.2.2015 z 19 lutego 2016 r.

<sup>1071</sup> Pismo z 6 kwietnia 2016 r.



była informowana o konieczności powiadamiania sędziego penitencjarnego o takich sytuacjach. Polecenie to nadal obowiązuje i będzie przypomniane w trakcie kontroli, szkoleń i odpraw służbowych. W odpowiedzi podkreślono również, że działania personelu wobec osadzonych z niepełnosprawnością intelektualną lub fizyczną muszą koncentrować się zarówno na zapewnieniu im bezpieczeństwa, jak i na próbach niwelowania problemów wynikających z ich deficytów. Oddziaływania te są prowadzone w oparciu o indywidualne i grupowe metody wychowawcze, a także metody psychologiczne.

Wyniki przeprowadzonych czynności sprawdzających sytuację osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną przebywających w warunkach izolacji penitencjarnej pokazały, że w zwykłych oddziałach mieszkalnych, poza szpitalami psychiatrycznymi, przebywają osadzeni chorzy psychicznie. Rzecznik podjął interwencję w każdym stwierdzonym przypadku. Zaniepokojenie wzbudziła także treść rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie czynności administracyjnych związanych z wykonywaniem tymczasowego aresztowania oraz kar i środków przymusu skutkujących pozbawieniem wolności oraz dokumentowania tych czynności<sup>1072</sup>, które przewiduje przyjmowanie do aresztu śledczego lub zakładu karnego osób wymagających natychmiastowego leczenia szpitalnego ze względu na bezpośrednie zagrożenie życia lub zdrowia. Dopiero po przyjęciu do jednostki penitencjarnej osobom tym zapewniana jest odpowiednia opieka lekarska. Wcześniej obowiązujące regulacje jednoznacznie wykluczały możliwość przyjęcia do jednostki penitencjarnej osób w tak ciężkim stanie, w szczególności osób wymagających hospitalizacji z powodu ostrej psychozy. W ocenie Rzecznika przyjęte rozwiązania mogą stanowić o niehumanitarnym traktowaniu osób chorych psychicznie i naruszeniu ich konstytucyjnego prawa do ochrony zdrowia i życia. Więzienna służba zdrowia nie jest w stanie zapewnić natychmiastowego leczenia osobie bezwzględnie wymagającej hospitalizacji psychiatrycznej. Stałym problemem pozostaje niedofinansowanie leczenia psychiatrycznego osadzonych. Brakuje przede wszystkim lekarzy psychiatrów. Całodobowa opieka psychiatryczna zapewniona jest tylko w jednostkach penitencjarnych dysponujących oddziałami psychiatrycznymi. W 2011 r. było 6 takich oddziałów z 72 miejscami leczniczymi. Rzecznik zwrócił się<sup>1073</sup> do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o opinię w sprawie kwestionowanych przepisów, jak również o ocenę stanu realizacji projektu „Promocja zdrowia

---

<sup>1072</sup> Rozporządzenie z 23 czerwca 2015 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 927).

<sup>1073</sup> IX. 517.2.2015 z 10 marca 2016 r.

psychicznego i zapobiegania zaburzeniom psychicznym wśród osadzonych w aresztach śledczych i zakładach karnych 2011–2015”.

W odpowiedzi Dyrektor wskazał<sup>1074</sup>, że w trakcie prac legislacyjnych nie wzięto pod uwagę opinii przedstawionej przez Służbę Więzienną. Centralny Zarząd Służby Więziennej przekazał szereg uwag do projektu rozporządzenia. Wskazywał m.in., że wejście w życie rozporządzenia spowoduje trudne do oszacowania problemy kadrowe i organizacyjne, a także wzrost kosztów dla jednostek penitencjarnych, związanych z koniecznością zapewnienia środków finansowych na dodatkowe hospitalizacje w pozawięziennych podmiotach leczniczych, transportem sanitarnym do często odległych szpitali więziennych lub szpitali wolnościowych oraz ewentualnymi świadczeniami odszkodowawczymi, koniecznymi w wyniku postępowań skargowych i wyroków sądowych w przypadku negatywnych konsekwencji nieudzielenia w odpowiednim czasie stosownej pomocy medycznej. Mimo podjętych działań nie udało się obronić rozwiązań prawnych umożliwiających właściwe postępowanie przy doprowadzeniu osób wymagających leczenia szpitalnego.

Rzecznik stwierdził również brak systemowych rozwiązań dotyczących sposobu postępowania wobec osób z niepełnosprawnością psychiczną lub intelektualną, które są uczestnikami postępowania karnego. Wyniki przeprowadzonych badań w tym zakresie pokazały, iż w zakładach karnych i aresztach śledczych przebywają osoby chore psychicznie oraz, że w wielu przypadkach Służba Więzienna boryka się z problemem zapewnienia im właściwych, adekwatnych do potrzeb świadczeń medycznych. Zapotrzebowanie na miejsca leczenia jest bowiem zdecydowanie wyższe niż posiadana przez Służbę Więzienną baza. Więzienna służba zdrowia nie jest w stanie zapewnić osobie bezwzględnie wymagającej hospitalizacji natychmiastowego leczenia psychiatrycznego. Trudności te dotyczą przede wszystkim osób, u których występują objawy choroby psychicznej, w postaci zaburzeń percepcji rzeczywistości, co w efekcie prowadzi do zachowań agresywnych oraz autoagresywnych i skutkuje możliwością bezpośredniego zagrożenia zdrowia i życia chorego lub innych osób. W tej sytuacji szczególnie niepokoi treść § 35 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 czerwca 2015 r. w sprawie czynności administracyjnych związanych z wykonywaniem tymczasowego aresztowania oraz kar i środków przymusu skutkujących pozbawieniem wolności oraz dokumentowania tych czynności<sup>1075</sup>. Stanowi on bowiem, że każda

---

<sup>1074</sup> Pismo z 5 kwietnia 2016 r.

<sup>1075</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 927.

tymczasowo aresztowana lub skazana osoba, choćby nawet była w stanie bezpośredniego zagrożenia życia, musi być przyjęta do jednostki penitencjarnej, by dopiero później móc mieć zapewnioną odpowiednią opiekę lekarską. Przepisy rozporządzenia nie przewidują również sytuacji, która stanowiłaby przeszkodę do osadzenia w więzieniu nawet najciężej chorego fizycznie oraz kobiety od 28. tygodnia ciąży. Wskazany wyżej przepis obowiązuje od dnia 1 lipca 2015 r. Przepis § 34 ust 1 wcześniej obowiązującego rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 2 października 2012 r.<sup>1076</sup> jednoznacznie stanowił, że do jednostki penitencjarnej nie mogła zostać przyjęta osoba, która z powodu ostrej psychozy wymagała leczenia szpitalnego oraz osoba wymagająca natychmiastowego leczenia szpitalnego ze względu na bezpośrednie zagrożenie życia lub zdrowia. Z niezrozumiałych przyczyn wycofano się z tego rozwiązania. Rzecznik zwrócił się<sup>1077</sup> do Ministra Sprawiedliwości o wskazanie przesłanek decydujących o zmianie stanu prawnego.

Minister poinformował<sup>1078</sup>, że dostrzegając przedstawioną przez Rzecznika argumentację w zakresie poruszonej problematyki przyjmowania osób do aresztów śledczych, Ministerstwo Sprawiedliwości jest gotowe podjąć prace analityczno-koncepcyjne w celu zmiany przepisów.

### 33. Poszanowanie praw osób chorych psychicznie będących uczestnikami postępowania karnego

Wyniki prowadzonych w Biurze RPO postępowań w sprawie osób z niepełnosprawnościami wykazały, że organy, pod władzą których zatrzymany (podejrzany, oskarżony, skazany) się znajduje, nie podejmują dostatecznych wysiłków, aby ustalić właściwości i warunki osobiste 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. Niezbędne jest więc spotkanie z nim, co pozwoli najlepiej określić zakres wymaganego poziomu

<sup>1076</sup> Dz.U. z 2012 r., poz. 1153.

<sup>1077</sup> IX.517.2.2015 z 29 lipca 2016 r.

<sup>1078</sup> Pismo z 30 września 2016 r.

wsparcia, może się bowiem okazać, że wsparcia potrzebuje osoba chorująca psychicznie lub mająca głębokie deficyty intelektualne. Duże znaczenie mają wywiady środowiskowe prowadzone przez kuratorów w postępowaniu przygotowawczym, sądowym oraz wykonawczym. 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 odmiennosc 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. Dlatego Rzecznik zwrócił się<sup>1079</sup> do Przewodniczącego Krajowej Rady Kuratorów o przedstawienie stanowiska w powyższej sprawie.

### 34. Sytuacja osób z niepełnosprawnością psychiczną, przebywających w jednostkach penitencjarnych

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<sup>1080</sup> do Ministra Sprawiedliwości i

<sup>1079</sup> IX.517.2.2015 z 19 października 2016 r.

<sup>1080</sup> IX.517.570.2016 z 29 grudnia 2016 r.

Dyrektora Generalnego SW z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie oraz wskazanie propozycji rozwiązania opisanego problemu.

Dyrektor Generalny SW odniósł się<sup>1081</sup> do wystąpienia RPO, nawiązał również do wykonywania tymczasowego aresztowania w odpowiednim podmiocie leczniczym, czy obowiązku przyjmowania do jednostki osób w stanie ostrej psychozy.

Jak dotąd nie odpowiedział jeszcze Minister Sprawiedliwości.

Rzecznik zwrócił się<sup>1082</sup> również w kontekście opisanego problemu do Ministra Zdrowia o podjęcie inicjatywy legislacyjnej i stworzenie podstaw prawnych dla umieszczenia w szpitalu psychiatrycznym o odpowiednim stopniu zabezpieczenia (podstawowym, wzmocnionym lub maksymalnym, a więc takich, jakie stosuje się przy środkach zabezpieczających) osób, którym sąd penitencjarny udzielił obligatoryjnej przerwy w karze z powodu choroby psychicznej, a które stanowią bezpośrednie zagrożenie dla życia i zdrowia zarówno swojego, jak i innych osób. Na kanwie badanych w Biurze RPO spraw wyłonił się bowiem problem braku właściwej regulacji w zakresie podstaw prawnych do umieszczenia w zakładzie psychiatrycznym o odpowiednim stopniu zabezpieczenia osób, które dokonały czynu zabronionego, ale w momencie jego popełnienia w świetle opinii biegłych były poczytalne i nie orzeczono środka zabezpieczającego, po czym w trakcie odbywania kary pozbawienia wolności ujawniła się choroba psychiczna, która stanowi bezpośrednie zagrożenie dla życia i zdrowia tej osoby. Obecnie szpitale psychiatryczne, w których nie są wykonywane środki zabezpieczające, a które funkcjonują na zasadach określonych w ustawie o ochronie zdrowia psychicznego, nie są odpowiednio zabezpieczone, aby zagwarantować osobom chorym psychicznie, które odbywają karę pozbawienia wolności, możliwość leczenia w ramach obligatoryjnej przerwy w karze, przy jednoczesnym zapewnieniu bezpieczeństwa otoczeniu i zapobieżeniu ucieczce. Stąd postulat RPO o podjęcie inicjatywy legislacyjnej.

## **B. Zapobieganie demoralizacji i przestępczości nieletnich**

### **1. Naruszenie prawa do korespondencji w zakładach poprawczych, schroniskach dla nieletnich i młodzieżowych ośrodkach wychowawczych**

Wizytacje zakładów poprawczych, schronisk dla nieletnich i młodzieżowych ośrodków wychowawczych przeprowadzane w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji ujawniły niejednorodną praktykę w zakresie postępowania z

---

<sup>1081</sup> Pismo z 12 stycznia 2017 r.

<sup>1082</sup> Pismo z 23 grudnia 2016 r.

korrespondencją przebywających w nich wychowanków. Niejednolitość dotyczy kwestii sprawowania nadzoru nad korespondencją wysyłaną i otrzymywaną przez nieletnich. W niektórych placówkach poczta wysyłana i przychodząca jest sprawdzana przez wychowawcę, ale nieletni nie uczestniczy w tej procedurze. Odmienne praktyka polega na obowiązkowej obecności wychowanka w trakcie kontroli zawartości korespondencji. Rzecznik zwrócił uwagę, że z punktu widzenia ochrony konstytucyjnego prawa obywatela do wolności komunikowania się właśnie w ten sposób powinien odbywać się nadzór nad korespondencją podopiecznych. Różnice w działaniach administracji placówek wychowawczych wynikają z art. 66 § 3 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich. Treść tego przepisu reguluje wyłącznie prawo do utrzymywania kontaktu ze światem zewnętrznym za pośrednictwem korespondencji, pomija jednak kwestię sprawowania nad nią nadzoru. Zdaniem Rzecznika swoboda w podejściu do poczty wychowanków zakładów poprawczych, schronisk młodzieżowych itp. niesie ze sobą ryzyko nadużywania uprawnień przez wychowawców i daje im możliwość nieskrępowanego zapoznawania się z treścią listów ich podopiecznych. Rzecznik zwrócił się<sup>1083</sup> do Ministra Sprawiedliwości o włączenie do prac nad nową ustawą o postępowaniu w sprawach nieletnich konieczności usunięcia opisanej luki prawnej.

W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika Minister zapewnił<sup>1084</sup>, że kwestia nadzoru nad korespondencją zostanie poddana analizie i uwzględniona w toku prac legislacyjnych na przygotowaniu nowelizacji ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich.

## 2. Nieletnie matki przebywające w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych

Rzecznik od kilku lat apeluje o dokonanie zmian w ustawie o postępowaniu w sprawach nieletnich, które usankcjonują praktykę sprawowania faktycznej pieczy nieletniej nad dzieckiem w placówce resocjalizacyjnej i określą ramy pomocy udzielanej jej podczas pobytu w placówce z dzieckiem. Przepisy Konstytucji oraz Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego gwarantują stałe przebywanie matki z dzieckiem. Dlatego w ocenie Rzecznika również przepisy rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej, które zaczęły obowiązywać od 1 września 2016 r., powinny umożliwiać stałe przebywanie nieletniej matki z dzieckiem w młodzieżowym ośrodku wychowawczym, a nie jedynie udział nieletniej w bieżącej pieczy i

---

<sup>1083</sup> KMP.573.12.2016 z 18 sierpnia 2016 r.

<sup>1084</sup> Pismo z 13 września 2016 r.



wychowaniu dziecka przebywającego poza placówką. Rzecznik zwrócił się<sup>1085</sup> do Ministra Edukacji Narodowej o przedstawienie stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>1086</sup>, że resort podejmie wszelkie działania, aby zapewnić zarówno nieletnim matkom, jak i będącym w ciąży wychowankom młodzieżowych ośrodków wychowawczych, optymalny przebieg procesu resocjalizacji oraz optymalne warunki pobytu, tak by udział w sprawowaniu opieki nad dzieckiem był możliwy.

### 3. Zapewnienie bezpieczeństwa młodzieży przebywającej w ośrodkach wychowawczych

Ustalenia poczynione przez wizytujących młodzieżowe ośrodki wychowawcze, jak również analiza obowiązujących uregulowań prawnych wskazały na niedostateczne przywiązanie wagi do wydarzeń nadzwyczajnych, tzn. sytuacji trudnych, niepożądanych, które mają miejsce w takich placówkach. Rzecznik już we wcześniejszych wystąpieniach<sup>1087</sup> zwracał uwagę, że brak w przepisach prawnych katalogu i definicji wydarzeń nadzwyczajnych powoduje dowolność w interpretacji poszczególnych sytuacji. W efekcie, w wielu przypadkach informacja o wydarzeniach nadzwyczajnych nie trafia do organów sprawujących nadzór pedagogiczny. W ocenie Rzecznika wprowadzenie do obowiązujących przepisów prawnych katalogu i definicji wydarzeń nadzwyczajnych, opracowanie odpowiednich procedur postępowania w sytuacji wystąpienia takiego wydarzenia oraz sporządzenie procedur jednolitego dokumentowania oraz przekazywania organom nadzorującym informacji o wydarzeniach nadzwyczajnych, umożliwi uzyskanie rzetelnej wiedzy w zakresie występowania w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych tego typu sytuacji. Informacje na temat rzeczywistej skali omawianego problemu pozwolą na jego dokładne zdiagnozowanie oraz podjęcie odpowiednich działań zarówno w zakresie zapobiegania takim zdarzeniom, ale przede wszystkim zapewnienia bezpieczeństwa wychowankom placówek. Rzecznik zwrócił się<sup>1088</sup> do Ministra Edukacji Narodowej o podjęcie działań legislacyjnych.

Minister wyjaśnił<sup>1089</sup>, że na wniosek Rzecznika realizującego zadania Krajowego Mechanizmu Prewencji od 1 stycznia 2009 r. młodzieżowe ośrodki wychowawcze (MOW) zbierają i przekazują dane o wypadkach nadzwyczajnych do

---

<sup>1085</sup> KMP.573.52.2014 z 21 stycznia 2016 r.

<sup>1086</sup> Pismo z 21 kwietnia 2016 r.

<sup>1087</sup> Informacja RPO za 2010 r., str. 275.

<sup>1088</sup> KMP.573.5.2016 z 20 lipca 2016 r.

<sup>1089</sup> Pismo z 22 grudnia 2016 r.



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. Minister poinformował 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.

#### 4. Umieszczanie nieletnich w oddzielnym pomieszczeniu mieszkalnym lub izbie przejściowej

Trybunał Konstytucyjny umorzył<sup>1090</sup> postępowanie w sprawie umieszczania nieletnich dla zapewnienia bezpieczeństwa i porządku w zakładzie poprawczym lub schronisku dla nieletnich w oddzielnym pomieszczeniu mieszkalnym lub izbie przejściowej.

Zaskarżone przez Rzecznika przepisy rozporządzenia zostały uchylone z dniem 10 lipca 2016 r. na mocy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości zmieniającego rozporządzenie w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich<sup>1091</sup>.

### C. Pobyt w miejscach pozbawienia wolności

#### 1. Przepisy ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi, stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek<sup>1092</sup> Rzecznika dotyczący zgodności z Konstytucją i umowami międzynarodowymi przepisów ustawy o

<sup>1090</sup> KMP.573.25.2014 z 5 sierpnia 2016 r., sygn. akt U 7/13.

<sup>1091</sup> Rozporządzenie z 6 lipca 2016 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 995).

<sup>1092</sup> Informacja RPO za 2014 r., str. 66.

postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób. Chodzi o ustawę, na podstawie której po odbyciu w pełni kary pozbawienia wolności możliwe jest dalsze pozbawienie człowieka wolności (uznanego za stwarzającego zagrożenie dla społeczeństwa), poprzez umieszczenie w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dyssocjalnym bądź ograniczenie tej wolności, poprzez zastosowanie nadzoru prewencyjnego.

Trybunał Konstytucyjny orzekł<sup>1093</sup>, że wyłącznie jeden z zakwestionowanych przepisów ustawy, odnoszący się do procedury przedłużania pobytu w Ośrodku, narusza ustawę zasadniczą. Pozwala on bowiem sądowi wydać postanowienie o niezbędności/zbędności dalszego pobytu w Ośrodku na podstawie opinii jednego lekarza psychiatry oraz wyników postępowania terapeutycznego.

## 2. Umieszczanie osób stwarzających zagrożenie w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dyssocjalnym

Rzecznik zgłosił<sup>1094</sup> udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytań prawnych Sądu Okręgowego we Wrocławiu mających na celu wyjaśnienie: czy art. 1 ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób<sup>1095</sup> jest zgodny z konstytucyjną zasadą nietykalności i wolności osobistej oraz prawem do obrony.

Rzecznik przedstawił<sup>1096</sup> stanowisko, że wskazane przez Sąd Okręgowy przepisy ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób są niezgodne z Konstytucją.

Sąd jest zobligowany do wydania postanowienia o uznaniu danej osoby za stwarzającą zagrożenie i zastosowania wobec niej nadzoru prewencyjnego albo orzeczenia o umieszczeniu jej w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dyssocjalnym lub do wydania postanowienia o uznaniu, że osoba, której dotyczy wniosek nie jest osobą stwarzającą zagrożenie. Założeniem było stosowanie ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób wobec najgroźniejszych przestępców, którzy po odbyciu kary powinni być izolowani od społeczeństwa. Tymczasem z art. 1 tej ustawy wynika, że ma ona zastosowanie do

<sup>1093</sup> Wyrok TK z 23 listopada 2016 r., sygn. akt K 6/14, Dz.U. 2016 poz. 2205.

<sup>1094</sup> IX.517.670.2015 z 18 grudnia 2015 r., sygn. akt P 128/15.

<sup>1095</sup> Ustawa z 22 listopada 2013 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 24, z późn. zm.).

<sup>1096</sup> Pismo z 14 stycznia 2016 r.

każdej osoby, która odbywa prawomocnie orzeczoną karę pozbawienia wolności, wykonywaną w systemie terapeutycznym, o ile spełnia także pozostałe przesłanki ustawowe. Ustawa nie określa, kto i na jakiej podstawie ma dokonać oceny, czy u skazanego odbywającego karę w systemie terapeutycznym występowały zaburzenia psychiczne w postaci upośledzenia umysłowego, zaburzenia osobowości lub zaburzenia preferencji seksualnych. W oparciu o niedookreśloną treść przepisów ustawy sąd cywilny orzeka o pozbawieniu człowieka wolności poprzez umieszczenie w Ośrodku bądź o zastosowaniu nadzoru prewencyjnego. Rozstrzygnięcie zapada w oparciu o stwierdzenie, czy w przypadku konkretnej osoby zachodzi wysokie, czy też bardzo wysokie prawdopodobieństwo popełnienia czynu. Zdaniem Rzecznika kwestionowane przepisy nie spełniają wymogów precyzyjności. Nie formułują one żadnego kryterium, którym powinni posługiwać się biegli różnicując stopień prawdopodobieństwa popełnienia czynów zabronionych. Rzecznik zwrócił uwagę także na problem rektroaktywności przepisów ustawy, której dotyczą pytania prawne. Ustawodawca zakresem oddziaływania ustawy obejmuje także osoby, które popełniły czyn zabroniony przed jej wejściem w życie. Zgodnie z zasadą prawa karnego o odpowiedzialności karnej można orzekać tylko na podstawie prawa obowiązującego w czasie popełnienia czynu zabronionego.

Trybunał Konstytucyjny umorzył<sup>1097</sup> postępowanie w tej sprawie z uwagi na swój wcześniejszy wyrok<sup>1098</sup> uznający ustawę za zgodną ze standardami konstytucyjnymi.

### 3. Badania lekarskie osób z zaburzeniami psychicznymi, zatrzymanych przez Policję

Podczas wizytacji w pomieszczeniach dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia, przedstawiciele Krajowego Mechanizmu Prewencji spotkali się z niewłaściwą praktyką polegającą na badaniu osób zatrzymanych, mających zaburzenia psychiczne (np. osób po próbie samobójczej), przez lekarza nieposiadającego specjalistycznego przygotowania z zakresu psychiatrii. Przeprowadzenie badania lekarskiego ma na celu ustalenie, czy istnieją przeciwwskazania do pobytu takiej osoby w pomieszczeniach Policji dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia. W przypadku niewłaściwej diagnozy dokonanej przez lekarza innej specjalizacji aniżeli

---

<sup>1097</sup> Postanowienie z 16 grudnia 2016 r., sygn. akt P 128/15.

<sup>1098</sup> Wyrok TK z 23 listopada 2016 r., sygn. akt K 6/14.

psychiatria może wystąpić zagrożenie zdrowia, a nawet życia osób zatrzymanych. Zbadanie osoby z zaburzeniami psychicznymi przez lekarza psychiatrę jest istotne również z tego względu, że nagłe pogorszenie się stanu zdrowia takiej osoby, związane z podjętą podczas pobytu w jednostce Policji próbą samobójczą lub samookaleczeniem zawsze będzie wymagało wyjaśnienia przez władze publiczne. Rzecznik zwrócił się<sup>1099</sup> do Komendanta Głównego Policji o podjęcie stosownych działań w celu wyeliminowania takiego postępowania.

W odpowiedzi Komendant zapewnił<sup>1100</sup>, że obowiązujące uregulowania są wystarczające i dają gwarancję zbadania osoby zatrzymanej lub doprowadzonej w celu wytrzeźwienia. Brak określenia specjalizacji lekarza przeprowadzającego badanie nie pozbawia osoby zatrzymanej właściwej opieki medycznej. Przyjęte przez prawodawcę rozwiązanie wydaje się optymalne, bowiem lekarz ogólny dysponuje szeroką wiedzą medyczną, na tej podstawie może zlecić dodatkowe konsultacje specjalistyczne np. psychiatryczną, która potwierdzi, czy osoba będzie poddana obserwacji w szpitalu czy też nadal może przebywać w pomieszczeniu dla osób zatrzymanych.

#### 4. Rozszerzenie kompetencji ratowników medycznych zatrudnianych w izbach wytrzeźwień

Obowiązujące przepisy prawne, w szczególności zapisy ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi<sup>1101</sup> nie dają ratownikowi medycznemu szeregu uprawnień zastrzeżonych dla lekarza i felczera. Zgodnie z prawem tylko lekarz lub felczer decydują o przyjęciu danej osoby do izby wytrzeźwień lub placówki spełniającej tę funkcję na podstawie wyniku badania na zawartość alkoholu we krwi lub symptomów wskazujących na stan nietrzeźwości. Wydają oni zgodę na zastosowanie przymusu bezpośredniego wobec osoby, która stwarza zagrożenie dla życia i zdrowia własnego lub innych, a także niszczącej przedmioty znajdujące się w jej otoczeniu, zezwalają również na zwolnienie pacjenta z izby wytrzeźwień. W Polsce od wielu lat nie kształci się felczerów, obarczając tym samym lekarzy koniecznością podejmowania wszelkich decyzji odnoszących się do osób zatrzymanych w izbach wytrzeźwień. Jak wykazały wizytacje Krajowego Mechanizmu Prewencji, skutkuje to czasowym zamykaniem izb. Zdaniem Rzecznika ratownik medyczny jako osoba posiadająca kwalifikacje w zakresie ratowania życia może wypełniać czynności zastrzeżone dotąd dla lekarza

---

<sup>1099</sup> KMP.570.25.2015 z 7 stycznia 2016 r.

<sup>1100</sup> Pismo z 9 lutego 2016 r.

<sup>1101</sup> Ustawa z 26 października 1982 r. (Dz.U. z 1982 r. Nr 35, poz. 230, z późn. zm.).

lub felczera, a związane z przyjęciem pacjenta do izby, sprawowaniem nad nim opieki medycznej i podejmowaniem decyzji o jego zwolnieniu. W sytuacjach gdy wymagana byłaby hospitalizacja, osoba doprowadzona do izby wytrzeźwień zostałaby niezwłocznie przewieziona do odpowiedniego podmiotu leczniczego. Nie będzie to stanowić zagrożenia dla zdrowia podopiecznych, za to przyczyni się do lepszego funkcjonowania izb wytrzeźwień, gdyż pozwoli na większą elastyczność zatrudnienia i zagwarantuje ciągłość funkcjonowania tych placówek. Rzecznik zwrócił się<sup>1102</sup> do Ministra Zdrowia o podjęcie inicjatywy legislacyjnej w przedstawionej kwestii.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>1103</sup>, że kompetencje ratowników medycznych i lekarzy znacząco się od siebie różnią, dlatego nie mogą oni pełnić tych samych funkcji w izbach wytrzeźwień. Zgodnie z ustawą o Państwowym Ratownictwie Medycznym wykonywanie zawodu ratownika medycznego możliwe jest poza systemem ochrony zdrowia. Program kształcenia przedstawicieli tej grupy pracowników medycznych obejmuje jednak wyłącznie wiedzę dotyczącą postępowania w przypadkach nagłego pogorszenia zdrowia i zagrożenia życia. Nie dotyczy natomiast orzekania o stanie zdrowia pacjenta, gdyż wymaga to przeprowadzenia wywiadu medycznego oraz znajomości wielu dziedzin medycyny, a nie wąskiej specjalizacji określającej stany nagłe. Przepisy ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi precyzują, że osoba doprowadzona do izby wytrzeźwień jest poddawana badaniom lekarskim. Od ich wyniku zależy, czy zostanie w izbie czy też zostanie przewieziona do szpitala. Decyzja ta wiąże się z dużym ryzykiem pomyłek, zaś ratownik medyczny nie ma dostatecznego przygotowania, by móc przeprowadzać takie badanie i wydawać opinie, które zadecydują o losach pacjenta.

## 5. Konieczność wprowadzenia przepisów dotyczących konwojowania pacjentów oddziałów psychiatrycznych

W Raporcie RPO z Działalności Krajowego Mechanizmu Prewencji z 2013 r. Rzecznik wskazał na potrzebę uregulowania prawnego zasad konwojowania pacjentów przebywających w ramach środka zabezpieczającego w szpitalach i na oddziałach psychiatrycznych poza teren tych placówek na konsultację lekarską, badanie lub zabieg. Należy określić, kto ma organizować i nadzorować transport, jakim środkiem komunikacji powinien się on odbywać oraz określić zasady, które zapobiegą agresji, czy też samowolnemu oddaleniu się pacjenta. Obecnie

<sup>1102</sup> KMP.574.11.2016 z 18 sierpnia 2016 r.

<sup>1103</sup> Pismo z 12 września 2016 r.

obowiązek ten spada na administrację szpitali psychiatrycznych, mimo że dyrektorzy placówek w przypadku pacjentów szczególnie niebezpiecznych oczekują pomocy ze strony policji. Wobec braku jednoznacznych przepisów możliwa jest sytuacja, w której pacjent szpitala psychiatrycznego będzie konwojowany środkami transportu publicznego, co budzi uzasadnione obawy o bezpieczeństwo pasażerów. W opinii Ministerstwa Zdrowia uzasadnione jest wprowadzenie do Kodeksu karnego wykonawczego<sup>1104</sup> przepisów dotyczących konwojowania osób, wobec których jest wykonywany środek zabezpieczający. W związku z tym Rzecznik zwrócił się<sup>1105</sup> do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie inicjatywy legislacyjnej w powyższej kwestii.

#### 6. Kontrola osobista przeprowadzana w policyjnych izbach dziecka oraz w pomieszczeniach dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia

Przedstawiciele Zespołu Krajowy Mechanizm Prewencji przeprowadzają od 2008 r. prewencyjne wizytacje m.in. policyjnych izb dziecka oraz pomieszczeń dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia w jednostkach organizacyjnych Policji. Podczas wizytacji dostrzeżono, iż rozpowszechnioną praktyką w tego typu jednostkach jest rozbieranie do naga zatrzymanych podczas przyjęcia i poddawanie ich sprawdzeniu. Z zebranych przez przedstawicieli KMP materiałów wynika, że czynność ta dokonywana jest w sposób szczegółowy, a więc również poprzez lustrację ciała, łącznie z miejscami zakrytymi przez bieliznę. Problemy te były już sygnalizowane w 2014 oraz 2015 r. Po kolejnych wystąpieniach Rzecznik został poinformowany o trwających pracach nad projektem założeń projektu ustawy o Policji, które mają na celu m.in. uregulowanie na poziomie ustawy dokonywania wspomnianych kontroli. Mimo powyższych zapewnień, proces legislacyjny nie został zakończony. Z uwagi na konieczność pilnego uregulowania tej materii w ustawie w celu zachowania konstytucyjnego standardu, Rzecznik ponownie zwrócił się<sup>1106</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o wskazanie terminu wprowadzenia odpowiednich przepisów.

Minister poinformował<sup>1107</sup>, że problem uregulowania w ustawie sposobu przeprowadzania kontroli osobistej nieletnich umieszczanych w Policyjnej Izbie Dziecka oraz osób doprowadzonych w celu wytrzeźwienia pozostaje w zainteresowaniu Ministerstwa. Wskazał, że zmieniona została formuła prac nad

<sup>1104</sup> Ustawa z 6 czerwca 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 90, poz. 557, z późn. zm.).

<sup>1105</sup> KMP.571.23.2014 z 23 sierpnia 2016 r.

<sup>1106</sup> KMP.570.36.2014 r. z 19 lipca 2016 r.

<sup>1107</sup> Pismo z 11 sierpnia 2016 r.

nowelizacją przepisów ustawy o Policji a planowane zmiany w ustawie będą dokonywane sukcesywnie, z uwzględnieniem priorytetów w działalności legislacyjnej Ministerstwa, wynikających z konieczności zapewnienia rozwiązań niezbędnych z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa, optymalnych warunków pełnienia służby przez funkcjonariuszy oraz wdrożenia wyroków Trybunału Konstytucyjnego.



## 25. Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych

### A. Zawodowa służba wojskowa

#### 1. Ochrona kobiet w ciąży przed zwolnieniem z zawodowej służby wojskowej

Na tle spraw badanych przez Rzecznika ujawnił się problem niedostatecznej ochrony przed zwolnieniem kobiety, będącej w ciąży i zatrudnionej na kontrakcie. Zgodnie z obowiązującymi przepisami kobieta będąca żołnierzem służby kontraktowej może zostać zwolniona ze służby do 6 tygodni przed urodzeniem dziecka, z uwagi na upływ czasu określonego w kontrakcie. Przepisy ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych<sup>1108</sup> przewidują ochronę przed zwolnieniem w okresie urlopu macierzyńskiego, urlopu ojcowskiego lub urlopu rodzicielskiego. Nie chronią jednak przed zwolnieniem żołnierzy kobiet będących w ciąży, podczas gdy pragmatyki pozostałych służb mundurowych taką ochronę zapewniają. Z Konstytucji wynika szczególna rola organów władzy publicznej we wspieraniu macierzyństwa. Również przepisy unijne gwarantują określony standard ochrony zatrudnienia kobiet w ciąży. Wydaje się więc, że polskie przepisy nadal tego standardu nie spełniają. Tymczasem orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE wskazuje wyraźnie, że nieprzychylnie traktowanie kobiety ze względu na ciążę lub macierzyństwo stanowi bezpośrednią dyskryminację ze względu na płeć. Rzecznik wystąpił<sup>1109</sup> do Ministra Obrony Narodowej z prośbą o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w celu wyeliminowania przedstawionego problemu.

Minister potwierdził<sup>1110</sup>, że niezbędne jest wypracowanie dodatkowych rozwiązań, które zapewnią odpowiednią ochronę żołnierza kobiety w ciąży będącej w służbie kontraktowej. Zdaniem Ministra przepis art. 111a ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych powinien otrzymać następujące brzmienie:

"Art. 111a. Zwolnienie żołnierza zawodowego, na podstawie art. 111 pkt 8:

1) w okresie ciąży, jeżeli zwolnienie ze służby miałoby nastąpić po upływie trzeciego miesiąca ciąży, następuje w dniu porodu;

2) przebywającego na urlopie macierzyńskim, urlopie na warunkach urlopu macierzyńskiego, dodatkowym urlopie macierzyńskim, dodatkowym urlopie na warunkach urlopu macierzyńskiego, urlopie ojcowskim lub urlopie rodzicielskim, następuje z pierwszym dniem po zakończeniu tego urlopu".

<sup>1108</sup> Ustawa z 11 września 2003 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 1414, z późn. zm.).

<sup>1109</sup> WZF.7043.26.2015 r. z 2 marca 2016 r.

<sup>1110</sup> Pismo z 25 kwietnia 2016 r.

Minister poinformował, że taka zmiana zostanie zaproponowana przy najbliższej nowelizacji ustawy o służbie wojskowej żołnierzy.

## 2. Ujawnienie danych o stanie zdrowia żołnierza

Z prośbą o pomoc zwrócił się do Rzecznika żołnierzy, u którego zdiagnozowano chorobę afektywną dwubiegunową i objęto go leczeniem szpitalnym. Zgodnie z obowiązującymi w jednostce przepisami mężczyzna poinformował o tym bezpośredniego przełożonego. Dane dotyczące zakładu leczniczego, do którego trafił skarżący, znalazły się w tzw. rozkazach dziennych i zostały podane do publicznej wiadomości, narażając żołnierza i jego bliskich na ogromne problemy. Podstawą takiego działania była informacja sformułowana przez Departament Kadr MON nakazująca dowódcom jednostek wojskowych umieszczanie w rozkazach dziennych nazwy podmiotu, np. szpitala psychiatrycznego, wystawiającego zaświadczenie lekarskie. Zdaniem Rzecznika upublicznienie treści zaświadczenia lekarskiego wydaje się wątpliwe z punktu widzenia ustawy o ochronie danych osobowych<sup>1111</sup>, a w szczególności przesłanek dopuszczających przetwarzanie tzw. danych wrażliwych, do których zalicza się m.in. dane ujawniające stan zdrowia. Podanie do publicznej wiadomości informacji o szpitalu, w którym leczony jest żołnierz, pozwala bowiem na identyfikację schorzenia. Specyfika służby wojskowej wymaga tego, by dowódca jednostki miał dostęp do informacji o stanie zdrowia swoich podwładnych, ich sprawności fizycznej i psychicznej, gdyż mają one wpływ na wykonywanie czynności służbowych, a także bezpieczeństwo innych żołnierzy oraz osób postronnych. W przypadku, gdy żołnierz nie wywiązuje się ze swoich obowiązków z powodu problemów zdrowotnych, dowódca jest zmuszony skierować go z urzędu do wojskowej komisji lekarskiej. Upublicznienie jednak takich informacji może narazić żołnierza oraz jego bliskich na trudne do przewidzenia problemy. Stwarza też możliwość nadużyć czy dyskryminacji. Z tego względu dostęp do tych danych powinien być ograniczany do osób zajmujących się dokumentacją kadrową. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej z 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych stanowi, że jedną z przesłanek dopuszczalności przetwarzania danych wrażliwych musi być odpowiednie zabezpieczenie praw podstawowych i interesów osoby, której dane dotyczą. Prawo do prywatności gwarantują także zapisy Konwencji o ochronie

---

<sup>1111</sup> Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 922).

praw człowieka i podstawowych wolności. Europejski Trybunał Praw Człowieka wielokrotnie podkreślał, że ochrona danych osobowych, w szczególności medycznych, ma istotne znaczenie dla korzystania z prawa do prywatności oraz poszanowania życia prywatnego i rodzinnego. Poufność tych danych stanowi realizację ochrony życia prywatnego, a prawo wewnętrzne musi zawierać gwarancje pozwalające na zapobieżenie ujawnianiu danych dotyczących zdrowia poszczególnych osób. Zdaniem Rzecznika ujawnianie treści zaświadczenia lekarskiego narusza wyrażony w ustawie o ochronie danych osobowych zakaz przetwarzania danych o stanie zdrowia żołnierza. W związku z tym Rzecznik zwrócił się<sup>1112</sup> do Ministra Obrony Narodowej z prośbą o odniesienie się do przedstawionego problemu.

Minister podzielił<sup>1113</sup> uwagi zawarte w wystąpieniu Rzecznika. Przypomniawszy też, że Departament MON w informacji wskazał, że w rozkazach dziennych dowódcy jednostki wojskowej należy podać wyłącznie datę wystawienia, serię i numer zaświadczenia lekarskiego. Nazwę podmiotu leczniczego w rozkazie udostępnia się w przypadku zaświadczenia na zwykłym druku np. przy zwolnieniu w związku z opieką nad chorym członkiem rodziny oraz jeśli chodzi o zaświadczenie jednostki organizacyjnej publicznej służby zdrowia przy honorowym krwiodawstwie. Podawanie w rozkazach dziennych nazwy placówki leczniczej umożliwiającej zidentyfikowanie schorzenia, na którą cierpi chory, wynika z przyjętej przez dowódców jednostek wojskowych praktyki. Minister poinformował, że zwróci się do jednostek wojskowych o ograniczenie dostępu do informacji o stanie zdrowia żołnierzy i pracowników wojska w rozkazach dziennych.

## **B. Żołnierze zasadniczej służby wojskowej**

### **1. Rekompensata utraconego wynagrodzenia dla żołnierzy rezerwy**

Osobie zatrudnionej na podstawie umowy zlecenia odmówiono wypłaty świadczenia rekompensującego utracone wynagrodzenie za czas odbywania ćwiczeń wojskowych. Rzecznik zwrócił się do ówczesnego Ministra Obrony Narodowej o odpowiednią zmianę przepisów. Minister stwierdził jednak, że obowiązujący stan prawny w tym zakresie nie narusza konstytucyjnej zasady równego traktowania. W kolejnym wystąpieniu Rzecznik podkreślił, że powszechny obowiązek obrony, określony w Konstytucji, nie uzależnia jego realizacji od formy zatrudnienia. Osobami zobowiązanymi do realizacji obowiązku obrony są zarówno osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę, jak i osoby

<sup>1112</sup> WZF.505.1.2016 z 30 sierpnia 2016 r.

<sup>1113</sup> Pismo z 21 września 2016 r.

świadczące pracę na podstawie umowy zlecenia. Zgodnie z ustawą o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej<sup>1114</sup> obowiązek służby wojskowej polega m.in. na odbywaniu ćwiczeń wojskowych. Prowadzi to do wniosku, że również zleceniobiorcom należy się świadczenie rekompensujące utracone wynagrodzenie, które mogliby uzyskać w okresie odbywania ćwiczeń wojskowych. Dlatego Rzecznik zwrócił się<sup>1115</sup> do Ministra Obrony Narodowej o zmianę przepisów ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej w omawianym zakresie.

Minister wyjaśnił<sup>1116</sup>, że w ocenie resortu obowiązująca regulacja dotycząca świadczenia pieniężnego rekompensującego żołnierzom rezerwy utracone wynagrodzenie w związku z udziałem w ćwiczeniach wojskowych, jest wystarczająca. Zaznaczył jednocześnie, że rozszerzenie katalogu osób uprawnionych do rekompensaty z tytułu utraconych zarobków o osoby osiągające dochód z tytułu realizacji umowy zlecenia mogłoby znacząco utrudnić obliczanie wysokości potencjalnego świadczenia. W przypadku umowy zlecenia nie jest bowiem możliwe zastosowanie obecnie przyjętej zasady obliczania wysokości świadczenia. Z uwagi na jednorazowy i odrębny charakter każdej umowy zlecenia, należałoby ustalać wysokość rekompensaty w oparciu o wynagrodzenie ustalone w aktualnie trwającej umowie zlecenia. Stanowiłoby to odstępstwo od przyjętej zasady, co więcej, mogłoby prowadzić do zawierania fikcyjnych umów zleceń opiewających na wysokie kwoty wynagrodzenia, wyłącznie w celu uzyskania rekompensaty.

## **B. Ochrona praw funkcjonariuszy służb publicznych**

### **1. Ochrona praw funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu**

#### ***a) Ograniczenia wiekowe dla funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu***

Na tle spraw badanych przez Rzecznika ujawnił się problem dotyczący dyskryminacji ze względu na wiek funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu. Rozwiązanie przyjęte w ustawie o Biurze Ochrony Rządu<sup>1117</sup> może prowadzić do dyskryminacji funkcjonariuszy BOR ze względu na wiek. Zadaniem funkcjonariuszy jest w szczególności ochrona najważniejszych osób i obiektów w państwie, a także delegacji państw obcych oraz polskich przedstawicielstw dyplomatycznych poza granicami kraju. Charakter tych zadań wymaga szczególnej

---

<sup>1114</sup> Ustawa z 21 listopada 1967 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 827, z późn. zm.).

<sup>1115</sup> WZF.7042.3.2015 z 5 stycznia 2016 r.

<sup>1116</sup> Pismo z 28 stycznia 2016 r.

<sup>1117</sup> Ustawa z 16 marca 2001 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 170, z późn. zm.).

sprawności fizycznej. Przesłanka wieku stanowi samodzielną podstawę do rozwiązania stosunku służby z funkcjonariuszem. Zwolnienie takie jest obligatoryjne. Zdaniem Rzecznika przydatność do służby nie powinna być oceniana wyłącznie pod kątem wieku. Z punktu widzenia zadań Biura Ochrony Rządu ocena powinna uwzględniać także inne okoliczności, np. stan zdrowia, zdolność fizyczną i psychiczną funkcjonariusza, możliwość wykorzystania doświadczenia funkcjonariusza w pionie szkolenia. Wydaje się, że w obecnym stanie prawnym proporcje pomiędzy interesem służby a interesem jednostki zostały zachwiane, co może prowadzić do dyskryminacji ze względu na wiek. W ocenie Rzecznika regulacje dotyczące funkcjonariuszy różnią się od siebie – dla niektórych funkcjonariuszy ustalono granicę wieku na poziomie 55, 58 i 60 lat, a wobec innych takiego ograniczenia wiekowego nie ustanowiono. Regulacja nie obejmuje swoim zakresem korpusu szeregowych zawodowych. Różnicuje także oficerów w ramach jednego korpusu.

Dyrektywa Rady<sup>1118</sup> ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy wprowadza zakaz dyskryminacji m.in. ze względu na wiek w odniesieniu do zatrudnienia i pracy. Nie jest to jednak zakaz bezwzględny. Dyrektywa przewiduje bowiem przypadki, kiedy odmienne traktowanie ze względu na wiek nie będzie stanowiło dyskryminacji. Państwa Członkowskie mogą uznać, że odmienne traktowanie ze względu na wiek nie stanowi dyskryminacji, jeżeli w ramach prawa krajowego zostanie to obiektywnie i racjonalnie uzasadnione, w szczególności celami polityki zatrudnienia, rynku pracy i kształcenia zawodowego oraz jeżeli środki mające służyć realizacji tego celu są właściwe oraz konieczne. Takie odmienne traktowanie może polegać na wprowadzeniu specjalnych warunków dostępu do zatrudnienia i pracy, włącznie z warunkami zwalniania i wynagradzania. Dyrektywa dopuszcza zwolnienie funkcjonariusza służb mundurowych ze służby, ale tylko wtedy, gdy wiek ten faktycznie uniemożliwia wykonywanie zadań, które mogą być powierzone funkcjonariuszowi. Rzecznik wskazał też, że ustawa o Biurze Ochrony Rządu umożliwia zwolnienie funkcjonariusza ze służby w BOR z uwagi na nabycie prawa do emerytury z tytułu osiągnięcia 30 lat wysługi emerytalnej. Emerytura przysługuje funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby, który w dniu zwolnienia ma 55 lat i co najmniej 25 lat służby w Biurze Ochrony Rządu. Możliwe są więc sytuacje, kiedy funkcjonariusz w ogóle nie nabydzie prawa do emerytury, jeżeli został zatrudniony w BOR po 30. roku życia albo zostanie zwolniony przed uzyskaniem pełnej wysokości świadczenia emerytalnego. Trudno znaleźć

---

<sup>1118</sup> Dyrektywa 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r.

uzasadnienie dla takiego rozwiązania. Rzecznik wystąpił<sup>1119</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o dokonanie odpowiedniej zmiany przepisów.

Minister zgodził się<sup>1120</sup> ze stanowiskiem Rzecznika w sprawie dyskryminacji ze względu na wiek funkcjonariuszy BOR. Przeprowadzona w resorcie analiza porównawcza przepisów regulujących funkcjonowanie funkcjonariuszy: Policji, Państwowej Straży Pożarnej, Straży Granicznej i Biura Ochrony Rządu wykazała, że przesłanki obligatoryjnego zwalniania ze służby, w związku z osiągnięciem określonego wieku ukształtowano jedynie w odniesieniu do funkcjonariuszy BOR, przy czym są one podobne do przesłanek fakultatywnego zwalniania ze służby funkcjonariuszy Służby Granicznej, w związku z osiągnięciem określonego wieku. Minister zapewnił, że postulowane przez Rzecznika zmiany legislacyjne zostaną uwzględnione przy najbliższej nowelizacji ustawy o Biurze Ochrony Rządu, związanej obszarowo z omawianą problematyką.

## 2. Ochrona praw funkcjonariuszy Służby Celnej

### *a) Wysokość pobieranego uposażenia w okresie przebywania na urlopie rodzicielskim przez funkcjonariusza mężczyznę*

Na tle spraw badanych przez Rzecznika wyłonił się problem dotyczący przepisów ustawy o Służbie Celnej<sup>1121</sup> określających wysokość uposażenia pobieranego za okres urlopu rodzicielskiego przez funkcjonariusza mężczyznę. Wątpliwości dotyczyły sytuacji, w której matka dziecka wyraziła chęć skorzystania bezpośrednio po urlopie macierzyńskim z urlopu rodzicielskiego w pełnym wymiarze i otrzymywała 80% uposażenia. Następnie przerwała urlop i wróciła do służby. Ojciec dziecka chciał skorzystać z urlopu rodzicielskiego w jej zastępstwie. Okazało się jednak, że przysługuje mu jedynie 60% uposażenia. W ocenie Rzecznika nie sposób podzielić stanowiska, zgodnie z którym prawo do uposażenia w wysokości 80% uposażenia miesięcznego przysługuje wyłącznie funkcjonariuszowi kobiecie. Jeżeli matka dziecka wyraziła chęć korzystania bezpośrednio po urlopie macierzyńskim z urlopu rodzicielskiego w pełnym wymiarze (80% wynagrodzenia/uposażenia), a następnie wróciła do pracy, to złożona deklaracja jest wiążąca dla funkcjonariusza – mężczyzny, który skorzysta z urlopu rodzicielskiego w jej zastępstwie. Rzecznik zwrócił się<sup>1122</sup> do Szefa Służby Celnej o przedstawienie stanowiska w przedstawionej sprawie.

---

<sup>1119</sup> WZF.7060.19.2016 z 11 maja 2016 r.

<sup>1120</sup> Pismo z 8 czerwca 2016 r.

<sup>1121</sup> Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 990, z późn. zm.).

<sup>1122</sup> WZF.811.1.2015 z 21 stycznia 2016 r.



Szef Służby Celnej podzielił<sup>1123</sup> stanowisko Rzecznika, że funkcjonariusz mężczyzna ma prawo do uposażenia w wysokości 80% w przypadku, gdy matka dziecka wyraziła chęć korzystania bezpośrednio po urlopie macierzyńskim z urlopu rodzicielskiego w pełnym wymiarze, a następnie wróciła do pracy lub służby. Stanowisko w tej kwestii zostanie przedstawione wszystkim dyrektorom izb celnych.

*b) Prawo do zabezpieczenia społecznego funkcjonariuszy Służby Celnej*

Do Rzecznika zwracali się funkcjonariusze Służby Celnej zaniepokojeni trudnościami związanymi z wykonaniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego, którego skutkiem 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 zwrócił się<sup>1124</sup> do Ministra Rozwoju i Finansów 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.

Minister poinformował<sup>1125</sup>, 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.

---

<sup>1123</sup> Pismo z 15 lutego 2016 r.

<sup>1124</sup> WZF.7040.26.2016 z 19 października 2016 r.

<sup>1125</sup> Pismo z 17 listopada 2016 r.



*c) Wygaśnięcie stosunków służbowych funkcjonariuszy celnych w związku z utworzeniem Krajowej Administracji Skarbowej*

W związku z uchwalonymi ustawami: Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej oraz o Krajowej Administracji Skarbowej, Rzecznik zwrócił się<sup>1126</sup> do Prezydenta RP o skorzystanie z prerogatywy określonej art. 122 ust. 3 Konstytucji, tj. o wystąpienie przed ich podpisaniem do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie ich zgodności z Konstytucją.

Zasadnicze uwagi dotyczyły wprowadzenia przepisu przewidującego konstrukcję wygaśnięcia stosunku służbowego funkcjonariuszy Służby Celnej. Nie gwarantuje on bowiem zatrudnienia w nowych urzędach czy zachowania uposażenia na dotychczasowym poziomie. Powoduje utratę licznych dodatków do uposażenia, a także uniemożliwia niektórym funkcjonariuszom nabycie uprawnień emerytalnych z systemu zaopatrzeniowego. Dla wielu celników z kilkudziesięcioletnim stażem w służbie, wprowadzenie w życie ustaw oznaczać będzie odejście ze służby oraz przekreślenie ich dotychczasowego dorobku zawodowego. Brak wymogu wskazania przesłanek powodujących brak propozycji kontynuowania zatrudnienia może stwarzać pokusę do pozbycia się w arbitralny sposób funkcjonariuszy bądź pracowników z administracji danin publicznych. Z kolei brak obowiązku wydania decyzji administracyjnej o odmowie złożenia propozycji zatrudnienia pozbawia funkcjonariuszy ochrony prawnej, w tym możliwości poddania takiego postępowania kontroli administracyjnej oraz dochodzenia swoich praw przed sądem. Rzecznik zwrócił uwagę, że szczególne gwarancje stabilności stosunku służbowego funkcjonariuszy, spełniają w demokratycznym państwie prawnym wieloraką rolę. Po pierwsze, stanowią ważną gwarancję realizacji art. 60 Konstytucji. Należy bowiem mieć na uwadze, że tylko prawo formułujące w sposób precyzyjnie określony warunki ubiegania się o przyjęcie do służby, a przede wszystkim warunki jej pełnienia, pozwala ocenić, czy obywatele mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Po drugie, gwarancje te dają ochronę indywidualnym prawom funkcjonariusza, zapobiegając arbitralności w jego ocenie przez zwierzchnika w sytuacji, w której warunki służby wymagają podporządkowania i daleko idącej dyspozycyjności funkcjonariusza. Po

---

<sup>1126</sup> WZF.053.2.2016 z 1 grudnia 2016 r.

trzecie, spełniają ważną funkcję ustrojową. Stanowią jedną z gwarancji politycznej neutralności i stabilności służb specjalnych i są czynnikiem ograniczającym instrumentalne ich wykorzystywanie dla celów politycznych aktualnej większości parlamentarnej.

Analiza orzecznictwa<sup>1127</sup> Trybunału Konstytucyjnego prowadzi do wniosku, że normy prawne umożliwiające wygaśnięcie stosunków służbowych funkcjonariuszy Służby Celnej mogą pozostawać w kolizji z treścią art. 60 w zw. z art. 7 i 2 Konstytucji. Zwolnienie ze służby wykwalifikowanych funkcjonariuszy celnych oraz „ucywilnienie” znacznej części dotychczasowej kadry pozostaje także w funkcjonalnym związku z wyrażonym w art. 84 Konstytucji obowiązkiem ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych. Jak bowiem zauważył Trybunał Konstytucyjny<sup>1128</sup> wyrażona w art. 84 Konstytucji zasada powszechności obciążeń publicznych wyraża równocześnie zobowiązanie państwa wprowadzenia gwarancji instytucjonalnych, które zapewniają organom władzy wykonawczej kontrolę prawidłowego wywiązania się z tego obowiązku przez wszystkie osoby, nad którymi rozciąga się władztwo personalne i władztwo terytorialne państwa.

Podsekretarz Stanu Kancelarii Prezydenta RP poinformował<sup>1129</sup>, że Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się w zakresie wygasania stosunków pracy określonych grup zatrudnionych. Trybunał wskazywał, iż rozwiązanie takie jest możliwe w sytuacjach związanych z wprowadzeniem znaczących zmian organizacyjnych, co ma niewątpliwie miejsce w przypadku ustanowienia struktury KAS. Trybunał uznawał więc, iż wprawdzie rozwiązania takie powinny być przyjmowane wyjątkowo, ale nie naruszają one norm Konstytucji. W ocenie Kancelarii Prezydenta RP, brak jest bezspornych podstaw do uznania, aby rozwiązania przyjęte w uchwalonych przez Parlament ustawach stały w sprzeczności ze wskazanymi w korespondencji przepisami zawartymi w art. 2, art. 7 czy 60 Konstytucji.

W związku z podpisaniem ustaw przez Prezydenta RP, Rzecznik rozważył możliwość podjęcia dalszych działań w tej sprawie.

---

<sup>1127</sup> Sygn. akt K 45/02.

<sup>1128</sup> Sygn. akt K 15/98.

<sup>1129</sup> Pismo z 20 stycznia 2017 r.

### 3. Ochrona praw funkcjonariuszy Służby Więziennej

#### *a ) Odwołanie dyrektora zakładu karnego ze stanowiska*

Rzecznik zgłosił<sup>1130</sup> udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej przepisów ustawy o Służbie Więziennej<sup>1131</sup> w zakresie, w jakim zezwalają w każdym czasie na odwołanie rozkazem personalnym funkcjonariusza Służby Więziennej – dyrektora zakładu karnego ze stanowiska przez Dyrektora Generalnego Służby Więziennej i jednocześnie wyłączają możliwość zaskarżenia tego rozstrzygnięcia oraz wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

Odwołanie dyrektora zakładu karnego następuje w drodze rozkazu personalnego Dyrektora Generalnego Służby Więziennej i nie wymaga uzasadnienia. W ocenie Rzecznika odwołany dyrektor powinien przynajmniej poznać powód podjętej decyzji personalnej. Za niedopuszczalne należy uznać funkcjonowanie w systemie prawnym przepisu, który daje organom państwa zbyt dużą swobodę, prowadzącą do zupełnej dowolności rozstrzygnięć, bez konieczności ich uzasadniania. Z ustawy o Służbie Więziennej nie wynika, aby od tego rozkazu personalnego przysługiwała skarga do sądu administracyjnego. Tym samym rozkaz personalny odwołujący funkcjonariusza ze stanowiska nie podlega zaskarżeniu.

#### *b) Przestrzegania praw obywatelskich funkcjonariuszy Służby Więziennej*

Rzecznik zwrócił się<sup>1132</sup> do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o zbadanie problemów poruszonych podczas kontroli stanu przestrzegania praw obywatelskich funkcjonariuszy Służby Więziennej. W trakcie kontroli funkcjonariusze wskazywali na problem braku wystarczającej ochrony prawnej w przypadku wnoszonych przeciwko nim pozwów przez osadzonych, wynikających często z pomówień. Pozycja procesowa funkcjonariuszy jest wówczas gorsza niż osadzonych. Oddziałowych często nie stać na wynajęcie adwokata czy radcy prawnego. Funkcjonariusze będący członkami związków zawodowych sporadycznie uzyskują pomoc finansową na opłacenie usług pełnomocnika procesowego z budżetu organizacji związkowej. Tymczasem osadzony otrzymuje w postępowaniu przed sądem adwokata z urzędu. Funkcjonariusze powinni być – ich zdaniem – reprezentowani przez zawodowych pełnomocników procesowych opłacanych przez jednostki organizacyjne, w których pełnią służbę. Przy czym chodzi tu wyłącznie o sprawy, w których funkcjonariusze są pozywani bądź

---

<sup>1130</sup> WZF.7040.5.2015 z 8 stycznia 2016 r., sygn. akt SK 47/15.

<sup>1131</sup> Ustawa z 9 kwietnia 2010 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 1415).

<sup>1132</sup> WZF.7044.3.2015 z 22 kwietnia 2016 r.

zobowiązani do składania wyjaśnień ściśle związanych z wykonywaną służbą. W trakcie kontroli poruszono także problem nadgodzin, a także warunków pełnienia służby oraz stanu technicznego budynków.

W odpowiedzi udzielonej Rzecznikowi Dyrektor Generalny Służby Więziennej wskazał<sup>1133</sup>, że kwestie ochrony prawnej funkcjonariuszy w przypadku wnoszonych przeciwko nim pozwów przez osadzonych są rozwiązywane analogicznie do przepisów zawartych w innych ustawach regulujących status funkcjonariuszy innych służb mundurowych. Przepisy Kodeksu karnego dla funkcjonariuszy publicznych przewidują ochronę funkcjonariusza podczas i w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych, dodatkowo zapewniają funkcjonariuszowi zwrot kosztów obrony na jego wniosek w wysokości faktycznie poniesionych kosztów, nie wyższych niż stawka maksymalna wynagrodzenia jednego obrońcy określona w ustawie Prawo o adwokaturze. W odniesieniu do problemu przyczyn wzrostu nadgodzin, Dyrektor poinformował, że rozpoczęte zostały czynności zmierzające do wypracowania prawidłowego procesu liczenia czasu służby w dziale ochrony, sprawdzenie oraz eliminacja przypadków pomniejszenia liczby wypracowanych nadgodzin w wyniku nieprawidłowej interpretacji przepisów o Służbie Więziennej.

## C. System emerytalny służb mundurowych

### 1. Uprawnienia emerytalne strażników gminnych (miejskich)

Krajowa Rada Komendantów Straży Miejskich i Gminnych zakwestionowała we wniosku do Rzecznika zgodność z Konstytucją przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji i innych służb mundurowych<sup>1134</sup> w zakresie, w jakim wśród uprawnionych do świadczeń emerytalnych z tego systemu pomija strażników gminnych (miejskich). Do Sejmu trafił obywatelski projekt<sup>1135</sup> nowelizacji ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji i innych służb mundurowych, przewidujący objęcie zaopatrzeniem emerytalnym wszystkich funkcjonariuszy Służby Celnej. Projekt nowelizacji stanowi realizację wyroku<sup>1136</sup> Trybunału Konstytucyjnego będącego inspiracją dla obecnych działań środowiska strażników gminnych (miejskich). Rzecznik zwrócił się<sup>1137</sup> do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o ustosunkowanie się do przedstawionych zarzutów.

<sup>1133</sup> Pismo z 7 czerwca 2016 r.

<sup>1134</sup> Ustawa z 18 lutego 1994 r. (Dz. U. 2016 r. poz. 708 ze zm.).

<sup>1135</sup> Druk sejmowy nr 30.

<sup>1136</sup> Sygn. akt K 39/13.

<sup>1137</sup> III.7060.277.2016 z 30 marca 2016 r.

Minister nie zgodził się<sup>1138</sup> 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. Ponadto 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. Minister wskazał również, że strażnicy gminni (miejscy) pozostają w stosunku pracy, a nie służby. Tym samym brak jest wystarczającego uzasadnienia dla objęcia ww. strażników przepisami ustawy zaopatrzeniowej.

## 2. Przepisy emerytalne odnoszące się do żołnierzy powołanych do służby po 31 grudnia 2012 r.

Analiza porównawcza zaopatrzeniowych systemów emerytalnych służb mundurowych wskazała, iż wykazują one rozbieżności wynikające z odmienności terminologicznych pomiędzy pragmatykami służbowymi żołnierzy i funkcjonariuszy. Mogą one w przyszłości prowadzić do nieuzasadnionego zróżnicowania w zakresie prawa do zaopatrzenia emerytalnego pomiędzy podmiotami charakteryzującymi się jednakową cechą istotną. Intencją ustawodawcy było obligatoryjne objęcie nowym systemem emerytalnym wyłącznie żołnierzy powołanych do służby i funkcjonariuszy przyjętych do służby po raz pierwszy po dniu 31 grudnia 2012 r. Tymczasem zgodnie z treścią art. 18a ust. 2 pkt 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy (...)<sup>1139</sup> nowym systemem emerytalnym nie zostali objęci żołnierze powołani do zawodowej służby wojskowej po dniu 31 grudnia 2012 r., jeżeli przed tym powołaniem pełnili służbę w Policji (...), do której

<sup>1138</sup> Pismo z 28 listopada 2016 r.

<sup>1139</sup> Ustawa z 10 grudnia 1993 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 330, z późn. zm.).

zostali przyjęci przed dniem 1 stycznia 2013 r. Rzecznik zwrócił się<sup>1140</sup> do Ministra Obrony Narodowej o rozważenie możliwości podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu wyeliminowania przedstawionych problemów.

Minister poinformował<sup>1141</sup> Rzecznika, że propozycja zmiany brzmienia art. 18a ust. 2 pkt 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, poprzez zmianę wyrazu „powołany” na wyraz „przyjęty” zasługuje na aprobatę i zostanie wzięta pod uwagę w trakcie ewentualnych prac dotyczących nowelizacji ww. ustawy. Natomiast w zakresie regulacji zawartej w art. 18a ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji i innych służb oraz ich rodzin dotyczącej funkcjonariuszy powołanych do służby kandydackiej, nie jest celowe dokonywanie ujednolicenia w zakresie tej ustawy oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin. Z uwagi na różnorodną specyfikę funkcji, przyjęto w systemie prawa odrębne regulacje w zakresie zaopatrzeniowych przepisów emerytalnych w odniesieniu do żołnierzy zawodowych oraz innych służb, w związku z czym wprowadzanie w tak skonstruowanym systemie jednolitości, prowadziłoby do podważenia zasady racjonalności ustawodawcy.

## D. Inne

### 1. Zatrudnienie pracowników laboratoriów kryminalistycznych Policji

Do Rzecznika zwrócili się cywilni pracownicy laboratoriów kryminalistycznych komend wojewódzkich Policji, wskazując na nierówne traktowanie w zatrudnieniu w poszczególnych laboratoriach, a także na konieczność wyodrębnienia samodzielnego stanowiska biegłego w strukturze służby cywilnej. Przyjęta formuła zatrudnienia, przy jednakowym zagrożeniu dla zdrowia pracowników czy funkcjonariuszy nie powinna determinować możliwości skorzystania z prawa do dodatkowego urlopu. Cechą wspólną (relewantną) jest w takich okolicznościach konieczność pracy/służby w warunkach szkodliwych dla zdrowia, która jest jednakowa dla funkcjonariuszy i pracowników. Prawo do dodatkowego urlopu z tytułu pracy w warunkach uciążliwych i szkodliwych dla zdrowia powinno przysługiwać osobom spełniającym określone przepisami wymagania (m.in. w zakresie czasu, miejsca, okoliczności). Rzecznik zwrócił się<sup>1142</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych i administracji o przedstawienie stanowiska w sprawie.

<sup>1140</sup> WZF.7040.2.2016 z 10 czerwca 2016 r.

<sup>1141</sup> Pismo z 4 sierpnia 2016 r.

<sup>1142</sup> WZF.801.8.2015 z 8 stycznia 2016 r.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>1143</sup>, że wzrost płac dla danej grupy pracowników cywilnych Policji uzależniony jest od środków finansowych, jakimi dysponują w budżecie poszczególni komendanci wojewódzcy Policji oraz Komendant Stołeczny Policji. Dlatego podjęcie działań zmierzających do zmiany warunków płacy pracowników cywilnych zatrudnionych w laboratoriach kryminalistycznych Policji wymaga indywidualnej analizy sytuacji w danej jednostce organizacyjnej Policji. Natomiast nieproporcjonalny status wynagrodzenia pracowników laboratoriów kryminalistycznych nie stanowi naruszenia przez pracodawcę zasady równego traktowania. Różnice w wynagrodzeniu pomiędzy pracownikami cywilnymi a funkcjonariuszami Policji wynikają z faktu zatrudnienia tych grup pracowników na podstawie odrębnych aktów prawnych. W kwestii dodatkowego wymiaru urlopu za pracę w warunkach uciążliwych lub szkodliwych dla zdrowia Minister wyjaśnił, że sprawa ta była zgłoszona w 2014 r. Szefowi Służby Cywilnej, który następnie skierował projekt rozporządzenia obejmujący tę problematykę do Stałego Komitetu Rady Ministrów. Niestety, przedstawione propozycje nie zostały uwzględnione.

## 2. Odszkodowania dla żołnierzy służby zasadniczej zmuszanych do pracy w jednostkach kolejowych w latach 50.

Do 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 konstytucyjną zasadę równości domagało 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<sup>1144</sup>. Nabór poborowych do jednostek kolejowych następował według ustalonych przez

<sup>1143</sup> Pismo z 11 lutego 2016 r.

<sup>1144</sup> Dz.U. z 2014 r., poz. 1373.



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<sup>1145</sup> do Przewodniczącego Senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji 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 Dyrektor Biura Komunikacji Społecznej, z upoważnienia Przewodniczącego Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, poinformował<sup>1146</sup>, 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.

### 3. Ochrona prawna żołnierzy i funkcjonariuszy, tzw. sygnalistów w służbach mundurowych

Kwestię niedostatecznego zabezpieczenia prawnego żołnierzy i funkcjonariuszy zgłaszających podejrzenia popełnienia przestępstw lub innych

<sup>1145</sup> WZF.7061.5.2016 z 31 października 2016 r.

<sup>1146</sup> Pismo z 8 grudnia 2016 r.

naruszeń prawa, tzw. sygnalistów, Rzecznik poruszał już we wcześniejszych wystąpieniach<sup>1147</sup> do Prezesa Rady Ministrów i Ministra Obrony Narodowej.

W Ministerstwie Sprawiedliwości rozważano wprowadzić podjęcie prac legislacyjnych, mających na celu wzmocnienie w polskim porządku prawnym sygnalistów, miały one jednak dotyczyć 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<sup>1148</sup> do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o wyjaśnienia.

---

<sup>1147</sup> Informacja RPO za 2015 r., str. 256.

<sup>1148</sup> WZF.7050.1.2016 z 22 listopada 2016 r.

## 26. Ochrona praw cudzoziemców

### 1. Trudności ze składaniem przez cudzoziemców wniosków o ochronę międzynarodową

Do Rzecznika Praw Obywatelskich docierały informacje o grupie kilkuset cudzoziemców, którzy od dłuższego czasu bezskutecznie próbowali wjechać na terytorium Polski po to, aby ubiegać się tutaj o udzielenie ochrony międzynarodowej. Zgodnie z obowiązującym prawem składane podczas odprawy granicznej deklaracje o zamiarze ubiegania się o tego typu ochronę powinny powodować wpuszczeniem cudzoziemca do Polski i przyjęciem przez Straż Graniczną odpowiedniego wniosku o udzielenie takiej ochrony. Rozpatrywanie samych wniosków należy do zadań Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, a do czasu wydania ostatecznego rozstrzygnięcia cudzoziemiec przebywa w Polsce legalnie. Tymczasem, według otrzymywanych przez Rzecznika skarg, w wielu przypadkach funkcjonariusze Straży Granicznej prowadzący odprawę na przejściach granicznych nie przyjmowali składanych przez cudzoziemców deklaracji, nie dopuszczali tym samym do złożenia wniosku o udzielenie ochrony i, w efekcie, odmawiali cudzoziemcom prawa wjazdu na terytorium Polski. Pomimo kolejnych odmów cudzoziemcy ponawiali zwykle próby przekroczenia granicy, często z tożsamym skutkiem. Rzecznik wystąpił<sup>1149</sup> do Komendanta Głównego Straży Granicznej o podjęcie działań, które wyeliminowałyby ewentualne nieprawidłowości w postępowaniu funkcjonariuszy Straży Granicznej.

W odpowiedzi Komendant poinformował<sup>1150</sup> Rzecznika Praw Obywatelskich o wizytacji przeprowadzonej na przejściu granicznym, którego dotyczyła większość kierowanych do Rzecznika skarg. Chociaż wizytacja ta nie potwierdziła uchybień w działaniach funkcjonariuszy SG, to w celu uniknięcia wszelkich wątpliwości co do stosowanej praktyki opracowane zostały wytyczne dotyczące zasad postępowania wobec cudzoziemców, którzy nie spełniają warunków wjazdu na terytorium Polski, co do których zachodzić może przypuszczenie, że ich wjazd następuje w związku z poszukiwaniem ochrony międzynarodowej (statusu uchodźcy). W dokumencie tym Komendant przypomniał, że cudzoziemcy mają możliwość wjazdu na terytorium RP, gdy wyrażą wolę ubiegania się o ochronę i w sposób wyraźny lub dorozumiany zasygnalizują obawę przed powrotem do kraju pochodzenia.

Sytuacja na wschodniej granicy badana była również przez przedstawicieli Biura RPO podczas niezapowiedzianych wizytacji<sup>1151</sup> na przejściach granicznych w

<sup>1149</sup> XI.543.7.2015 z 14 stycznia 2016 r.

<sup>1150</sup> Pismo z 29 stycznia 2016 r.

<sup>1151</sup> W dniu 11 sierpnia 2016 r. oraz w dniach 6 i 7 października 2016 r.

Terespolu i Medyce. Pierwsza z wizytacji potwierdziła przypadki, w których Straż Graniczna odmawiała prawa wjazdu do Polski osobom albo wprost deklarującym zamiar ubiegania się o ochronę międzynarodową, albo opisującym sytuację w kraju pochodzenia, która na taki zamiar mogła wskazywać. Obie wizytacje pokazały, że obowiązujące przepisy prawa, dotyczące odprawy granicznej i procedury przyjęcia na granicy wniosku o wspomnianą ochronę, nie zabezpieczają w sposób wystarczający praw cudzoziemców, którzy takiej ochrony poszukują. Dotyczy to przede wszystkim sposobu dokumentowania przez Straż Graniczną czynności tzw. rozpytania, które prowadzone jest przez funkcjonariuszy SG, indywidualnie, z każdym cudzoziemcem przekraczającym granicę, i podczas którego zadawane są pytania o powód przyjazdu do Polski. To na tym etapie odprawy granicznej cudzoziemiec może zgłosić zamiar ubiegania się w Polsce o ochronę międzynarodową. Wnioski z wizytacji Rzecznik przedstawił przedstawicielom Straży Granicznej, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Urzędu ds. Cudzoziemców podczas seminarium pt. „Uchodźcy na granicy”. Ze strony Straży Granicznej padła wówczas deklaracja o podjęciu prac nad ujednoliceniem obowiązujących procedur, także w zakresie dokumentowania rozpytań, na wszystkich przejściach granicznych. Prace te trwają nadal i są przez Rzecznika monitorowane.

## 2. Relokacja cudzoziemców do Polski

W 2016 r. do Polski miało przybyć 400 cudzoziemców poszukujących ochrony międzynarodowej, relokowanych z Grecji i Włoch. Polska zobowiązała się przyjąć na swoje terytorium w ciągu dwóch lat łącznie 6182 cudzoziemców, na mocy decyzji Rady Unii Europejskiej podjętych we wrześniu 2015 r. Rzecznik wystąpił<sup>1152</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o przedstawienie planów dotyczących relokacji, w szczególności przybliżonych dat przybycia poszczególnych grup migrantów, a także przewidywanej formy pomocy socjalnej. W ocenie Rzecznika istotne byłoby przeprowadzenie akcji informacyjnych, skierowanych zwłaszcza do społeczności lokalnych, w miejscach, do których trafią grupy migrantów.

Minister podkreślił<sup>1153</sup>, że bezpieczeństwo państwa i obywateli polskich stanowi najwyższy priorytet w działaniach podejmowanych przez Polskę w obszarze polityki migracyjnej. Dlatego wszelkie działania w tym obszarze podejmowane będą z pełnym zapewnieniem bezpieczeństwa. Rząd RP jest

<sup>1152</sup> XI.543.8.2016 z 25 lutego 2016 r.

<sup>1153</sup> Pismo z 31 marca 2016 r.

świadomy dotychczasowych zobowiązań w zakresie przesiedleń i relokacji podjętych na forum Unii Europejskiej przez poprzednią Radę Ministrów, jednak – co podkreślił Minister – kwestia relokowania cudzoziemców z Grecji i Włoch jest ściśle uzależniona od pozytywnej weryfikacji cudzoziemców zgłoszonych do relokacji. Poprzez Krajowy Punkt Kontaktowy ds. Relokacji została zgłoszona gotowość przyjęcia do Polski w pierwszej fazie 65 osób z Grecji i 35 osób z Włoch. Rozpoczęte na przełomie 2015/2016 procedury napotykają na szereg trudności, niezależnych od polskich organów zaangażowanych w proces relokacji, które związane są m.in. z niewłaściwym działaniem tzw. hot-spotów i niedostatecznym wdrożeniem przez Grecję i Włochy odpowiednich procedur bezpieczeństwa w celu właściwej weryfikacji i ustalenia tożsamości osób, które miałyby przybyć do naszego kraju. Minister wskazał ponadto, że system udzielania pomocy relokowanym cudzoziemcom przewiduje udzielanie pomocy socjalnej w ośrodkach dla cudzoziemców, z uwagi na wysokie prawdopodobieństwo, że osobom tym trudno będzie samodzielnie znaleźć mieszkanie poza ośrodkami. Pomoc socjalna w ośrodku obejmuje zakwaterowanie, całodzienne wyżywienie, kieszonkowe, stałą pomoc pieniężną na zakup środków czystości i higieny osobistej, jednorazową pomoc pieniężną lub bony na zakup odzieży i obuwia, naukę języka polskiego, pomoce dydaktyczne dla dzieci oraz opiekę medyczną. W przypadku złożenia przez cudzoziemca wniosku o świadczenie pieniężne z powodu znalezienia zakwaterowania poza ośrodkiem, takie świadczenie zostanie przyznane. Jest to szczególnie istotne w procesie usamodzielniania się cudzoziemca oraz harmonijnego przejścia z etapu otrzymywania pomocy socjalnej do etapu realizacji indywidualnych programów integracji (warunkiem ich rozpoczęcia jest zamieszkanie poza ośrodkiem).

Ostatecznie projekt relokacji cudzoziemców z Grecji i Włoch nie został zrealizowany i do Polski nie trafiła ani jedna ze wspomnianych 400 osób.

### 3. Sytuacja prawna imigrantów romskich w Polsce

Cudzoziemcy – obywatele Unii Europejskiej, którzy nie posiadają środków finansowych ani ubezpieczenia zdrowotnego, a ponadto nie mają realnych szans na podjęcie jakiegokolwiek zatrudnienia, napotykają na trudności w rejestracji pobytu w Polsce, a tym samym w uzyskaniu prawa do pobytu w naszym kraju przez okres dłuższy niż 3 miesiące. W takiej sytuacji najczęściej znajdują się obywatele rumuńscy pochodzenia romskiego, żyjący w wielu polskich miastach. Podczas organizowanego w Biurze RPO seminarium poświęconego sytuacji imigrantów romskich w Polsce, Rzecznik spotkał się z grupą Romów zamieszkujących na

koczwiskach we Wrocławiu i Poznaniu. Jednym z ważniejszych tematów omawianych podczas tego spotkania był problem rejestracji pobytu Romów, jako cudzoziemców – obywateli Unii Europejskiej, na terytorium Polski. Migranci romscy, pochodzący z państw członkowskich UE, w zdecydowanej większości nie są w stanie spełnić przesłanek niezbędnych do rejestracji pobytu w Polsce. Przesłanki te, w zasadzie poza podjęciem studiów i pozostawaniem w związku małżeńskim z obywatelem polskim, wiążą się bowiem z zatrudnieniem, prowadzeniem działalności gospodarczej czy posiadaniem środków finansowych i ubezpieczenia zdrowotnego. Tymczasem w przypadku społeczności imigrantów romskich znalezienie pracy, rozpoczęcie działalności gospodarczej, zgromadzenie środków finansowych we własnym zakresie i bez wsparcia ze strony państwa czy instytucji pozarządowych, jest praktycznie niemożliwe. To zaś pokazuje, że zmiana przepisów wprowadzająca ułatwienia w procedurze rejestracji pobytu obywateli UE w Polsce, jest sprawą aktualną i pilną. Rzecznik zwrócił się<sup>1154</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o poinformowanie, czy prowadzone są prace nad zmianą przepisów, które zmierzałyby do ułatwienia rejestracji pobytu w Polsce przez obywateli Unii Europejskiej.

Minister poinformował<sup>1155</sup> o dokonaniu wnikliwej analizy kwestii związanej z rejestracją pobytu w Polsce cudzoziemców m.in. obywateli Rumunii i narodowości romskiej i uznał, że przedmiotowe zagadnienie powinno zostać uregulowane w ustawie. W związku z tym w Urzędzie do Spraw Cudzoziemców zostały podjęte prace nad projektem ustawy o zmianie ustawy o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobyście oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin.

#### 4. Brak możliwości zaskarżenia do sądu administracyjnego decyzji konsula o odmowie wydania wizy cudzoziemcom

Do Rzecznika wpływały skargi dotyczące braku możliwości zaskarżenia do sądu administracyjnego decyzji konsula o odmowie wydania wizy cudzoziemcom – obywatelom krajów spoza Unii Europejskiej. Ustawa o cudzoziemcach<sup>1156</sup> określa, że wspomniany dokument wydaje lub odmawia jego wydania konsul. W przypadku odmowy istnieje środek odwoławczy w postaci wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, który ponownie jest składany do konsula. Jeśli negatywna decyzja zostaje podtrzymana, cudzoziemcowi nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego.

<sup>1154</sup> XI.540.4.2015 z 10 czerwca 2016 r.

<sup>1155</sup> Pismo z 13 lipca 2016 r.

<sup>1156</sup> Ustawa z 12 grudnia 2013 r. (Dz.U. poz. 1650, z późn. zm.).

Przepis uniemożliwiający skorzystanie z tej drogi odwoławczej jest jednak niezgodny z Konstytucją oraz Kartą Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Konstytucyjne prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy przez niezależny i niezawisły sąd przysługuje każdemu, a nie tylko obywatelom polskim. Prawo do sądu rozumiane jako prawo uruchomienia procedury przed sądem nie oznacza, że każdy wniosek zostanie rozpatrzony pozytywnie, lecz jedynie, że zostanie oceniona zgodność decyzji konsula z prawem. Z kolei rozporządzenie Wspólnotowego Kodeksu Wizowego obowiązujące państwa członkowskie Unii Europejskiej, w tym Polskę, stanowi, że cudzoziemcom przysługuje prawo do bezstronnego rozpoznania wniosku wizowego, a prawo to powinno być zabezpieczone sądową procedurą odwoławczą. Pozbawianie obywateli państw spoza UE tej możliwości narusza więc fundamentalne zasady UE. W opinii Rzecznika sprawa wydania lub odmowy wydania wizy stanowi sprawę administracyjną, ponieważ w ramach jej rozpoznania rozstrzyga się o prawach danego podmiotu w relacji do władzy publicznej. Właściwym do jej rozpoznania jest sąd administracyjny, jako sąd kontrolujący działanie administracji publicznej. Rzecznik zwrócił się<sup>1157</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o podjęcie inicjatywy legislacyjnej, która doprowadziłaby do zapewnienia cudzoziemcom możliwości zaskarżenia do sądu administracyjnego decyzji o odmowie wydania wizy przez konsula.

Minister poinformował<sup>1158</sup> o przekazaniu wystąpienia Rzecznika - zgodnie z właściwością – Ministrowi Spraw Zagranicznych, który wskazał<sup>1159</sup>, 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 powyższego przepisu 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.

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 od decyzji o odmowie wydania

---

<sup>1157</sup> VII.510.4.2016 z 19 sierpnia 2016 r.

<sup>1158</sup> Pismo z 19 września 2016 r.

<sup>1159</sup> Pismo z 23 listopada 2016 r.



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. Samoistny charakter prawa do sądu nie przesądza, że każdorazowo ma ono przymiot prawa o charakterze absolutnym. W prawie materialnym nie istnieje „prawo do wizy”, stąd w ocenie Ministra Spraw Zagranicznych nie istnieje prawo, o którym miałby rozstrzygać sąd.

Minister przypomniał również, że Europejska Konwencja Praw Człowieka nie wprowadza gwarancji dla takich praw jak „prawo do wjazdu” lub „prawo do wizy”. Zatem w świetle art. 13 nie podlegają one ochronie na mocy postanowień Konwencji. Zasada ta została również potwierdzona przez orzecznictwo ETPCz, z którego wywieść można, że brak tego prawa oznacza, iż państwa cieszą się w ramach posiadanego imperium pewnym zakresem uprawnień, mocą których mogą decydować jak chcą układać swe stosunki na linii podmiot wjeżdżający – podmiot przyjmujący.

Rzecznik analizuje treść uzyskanej odpowiedzi oraz rozważa ewentualne podjęcie dalszych działań w tej sprawie.

## 5. Dostęp cudzoziemców do informacji niejawnych w toku postępowań prowadzonych na podstawie ustawy o cudzoziemcach

Na tle spraw badanych przez Rzecznika dotyczących legalizacji pobytu cudzoziemców oraz uznania cudzoziemców za polskich obywateli wyłonił się problem odmawiania stronom postępowania dostępu do znajdujących się w aktach sprawy dokumentów objętych klauzulą „tajne” lub „ściśle tajne”. Z odmową wiązało się odstępnie przez organ wydający decyzję administracyjną od sporządzenia uzasadnienia podjętego rozstrzygnięcia. Ograniczenia te dotyczyły zwykle kluczowych dla cudzoziemców informacji, przesądzających o ich dalszym pobycie na terytorium Polski. Odmowa dostępu do zgromadzonej w sprawie dokumentacji, a nawet odstępnie od uzasadnienia wydanej decyzji, formalnie nie pozbawiają cudzoziemca, jako strony postępowania, prawa do wniesienia odwołania od negatywnego dla niego rozstrzygnięcia do organu wyższego stopnia, ani zaskarżenia decyzji wydanej w postępowaniu odwoławczym do sądu administracyjnego – znacznie jednak te prawa ograniczają. Osoba, której decyzja dotyczy, nie zna jej uzasadnienia faktycznego, ani też nie wie, na jakim materiale dowodowym organ decyzję tę oparł. Mimo niebudzących wątpliwości przepisów prawa i utrwalonej linii orzeczniczej, która uznaje wynikającą z tych przepisów

możliwość odmowy dostępu do akt za zgodną z regulacjami Konstytucji, nie można pominąć faktu, że w przypadku takiej odmowy cudzoziemcowi – stronie postępowania nie zapewnia się należytej ochrony przed arbitralną decyzją organu co do jego pobytu w Polsce. Na konieczność zapewnienia stronie skutecznej procedury odwoławczej zwracał również uwagę w swoich orzeczeniach Europejski Trybunał Praw Człowieka oraz Trybunał Sprawiedliwości UE uznając za niedopuszczalne pozbawienie strony możliwości zapoznania się z aktami sprawy bez zastosowania mechanizmów ochronnych, które łagodziłyby skutki odmowy dostępu do akt. W ocenie Rzecznika w obecnym stanie prawnym cudzoziemcy nie mają zapewnionego dostępu do skutecznego środka odwoławczego lub środka zaskarżenia, zgodnie z gwarancjami wynikającymi z Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz Karty Praw Podstawowych UE. Rzecznik zwrócił się<sup>1160</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o podjęcie inicjatywy ustawodawczej we wskazanym zakresie.

Minister zgodził się<sup>1161</sup> z tezą, że odmowa dostępu do informacji niejawnych o klauzuli „tajne” lub „ściśle tajne” jest obligatoryjna według art. 74 § 1 k.p.k.. 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 obecnie obowiązujących przepisów prawa. 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.

## 6. Ataki 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

<sup>1160</sup> XI.533.2.2016 z 19 sierpnia 2016 r.

<sup>1161</sup> Pismo z 21 października 2016 r.

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 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 publiczne opisują czy komentują zjawisko przestępczości motywowanej nienawiścią. Rzecznik zwrócił się<sup>1162</sup> 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. Rzecznik wyraził przy tym nadzieję, iż wszystkie dotychczasowe działania Policji w zakresie zwalczania i przeciwdziałania takiej przestępczości będą kontynuowane, także we współpracy z Biurem RPO.

Komendant zapewnił<sup>1163</sup>, że wszystkie przypadki napaści na tle rasowym lub temu podobne badane są przez Policję z należytą starannością. 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

---

<sup>1162</sup> XI.518.70.2016 z 25 listopada 2016 r.

<sup>1163</sup> Pismo z 14 grudnia 2016 r.

szczególnego ryzyka. Komendant zadeklarował, że wszelkie opracowania i analizy policyjne w przedmiotowym zakresie będą udostępniane Rzecznikowi.

## 7. Przeciwdziałanie przemocy motywowanej nienawiścią wobec studiujących w Polsce cudzoziemców

Do Rzecznika wpłynęło wiele skarg dotyczących publicznego nawoływania do nienawiści na tle przynależności narodowej, etnicznej czy wyznaniowej lub znieważania osób ze względu na tę przynależność, a także – co szczególnie niepokojące – fizycznych i często brutalnych napaści motywowanych pochodzeniem narodowym czy etnicznym. Wiele z tych skarg dotyczyło czynów będących przestępstwami z nienawiści, dlatego stały się także przedmiotem zainteresowania organów ścigania. Rzecznik podczas posiedzenia Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych Sejmu RP apelował o podjęcie działań zaradczych, w szczególności o charakterze edukacyjnym, a także o wyrażanie zdecydowanego sprzeciwu wobec mowy nienawiści czy przestępstw z nienawiści. O problemach studentów-obcokrajowców Rzecznik rozmawiał też podczas spotkania ze studentami programu Erasmus, którzy opowiadali o niechęci i agresji motywowanej pochodzeniem narodowym bądź etnicznym, których doświadczyli sami lub które dotknęły ich bliskich. Na przejawy dyskryminacji czy zachowania o podłożu ksenofobicznym narażeni są zarówno studenci z państw członkowskich Unii Europejskiej, jak i studenci spoza Unii. Problem ten nasila się i dotyczy w równej mierze studentów z państw znacznie różniących się kulturowo od Polski, jak i osób, które w kategoriach kulturowych traktowane są jako nam bliskie (np. z Ukrainy). Prezydium Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich wydało apel „Uczelnie przeciwko rasizmowi”, w którym rektorzy wyrazili swój kategoryczny sprzeciw wobec wszelkich form ksenofobii i rasizmu wymierzonych w cudzoziemców. Wskazali też, że zdecydowane reagowanie na takie postawy jest wspólną odpowiedzialnością organów państwa, środowisk akademickich, samorządów i całego społeczeństwa. W ocenie Rzecznika potrzebna jest także zdecydowana reakcja Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego na ksenofobię, której doświadczają studiujący w Polsce cudzoziemcy. Zdaniem Rzecznika wyraźnym sygnałem sprzeciwu wobec wszelkich form nienawiści byłoby upowszechnienie wśród władz polskich uczelni standardu antydyskryminacyjnego. Wzór takiego standardu został wypracowany w ramach projektu „Uniwersyteckie standardy przeciwdziałania przemocy i dyskryminacji”, realizowanego przez Ośrodek Badań nad Mediami Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie, Fundację Autonomia, Towarzystwo Edukacji Antydyskryminacyjnej oraz Fundację na Rzecz Różnorodności Społecznej. Rzecznik zaapelował do Ministra Nauki i Szkolnictwa

Wyższego o ocenę sytuacji zagranicznych studentów w Polsce pod kątem zagrożeń związanych ze wzrostem w społeczeństwie niechęci, czy wręcz wrogości wobec osób innego pochodzenia narodowego, etnicznego czy rasowego oraz działalnością środowisk skrajnie nacjonalistycznych.

Na apel Rzecznika Minister nie odpowiedział.

## 27. Ochrona praw mniejszości narodowych i etnicznych

### 1. Edukacja dzieci należących do mniejszości narodowych i etnicznych

Rzecznik otrzymywał informacje świadczące o trudnościach w nauczaniu języków mniejszości narodowych i etnicznych, a także historii, geografii i kultury mniejszości. Sytuacja ta wynika przede wszystkim z ograniczonego dostępu do podręczników i materiałów edukacyjnych przeznaczonych dla tej grupy uczniów, które byłyby dostosowane do aktualnej podstawy programowej. Rzecznik zwracał uwagę na kwestię nauczania dzieci obywateli Ukrainy, mieszkających w Polsce. Liczba migrantów z Ukrainy, którzy decydują się osiedlić w Polsce, stale rośnie. Konieczne są więc nowe rozwiązania, które umożliwią dzieciom ukraińskim naukę języka ojczystego razem z dziećmi polskimi należącymi do mniejszości ukraińskiej. Wspólna nauka służyłaby wzajemnej integracji i pozwalałaby na wykorzystanie dotychczasowych osiągnięć nauczycieli uczących dzieci należące do mniejszości ukraińskiej. Rzecznik zwrócił się<sup>1164</sup> do Ministra Edukacji Narodowej o przedstawienie oceny systemu wydawania i dystrybucji podręczników dla uczniów należących do mniejszości narodowych, a także o analizę możliwości wspólnego nauczania wybranych przedmiotów dla uczniów należących do mniejszości ukraińskiej oraz dzieci cudzoziemców pochodzących z Ukrainy.

W odpowiedzi poinformowano<sup>1165</sup> Rzecznika, że zgodnie z ustawą o systemie oświaty Ministerstwo corocznie finansuje podręczniki i książki pomocnicze do kształcenia uczniów w zakresie niezbędnym do podtrzymywania poczucia ich tożsamości narodowej, etnicznej i językowej. Szkoły otrzymują egzemplarze podręczników zakupionych przez Ministerstwo za pośrednictwem kuratoriów oświaty, a następnie udostępniają je bezpłatnie uczniom poprzez biblioteki szkolne. Wersje elektroniczne podręczników i książek pomocniczych dla mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługujących się językiem regionalnym, sfinansowane przez MEN, są zamieszczane na portalu edukacyjnym Scholaris do nieodpłatnego wykorzystania przez uczniów i nauczycieli oraz inne zainteresowane osoby.

Informacje przekazane Rzecznikowi przez resort edukacji potwierdziły też, że w przypadku podręczników do nauki języka ukraińskiego, jako języka mniejszości narodowej, nie został przyjęty żaden plan wydawniczy, a organizacje mniejszości ukraińskiej, z przyczyn finansowych, we własnym zakresie nie są w stanie takich podręczników przygotować. W tej sytuacji Ministerstwo Edukacji Narodowej

---

<sup>1164</sup> XI.813.1.2016 z 11 lutego 2016 r.

<sup>1165</sup> Pismo z 1 marca 2016 r.

podjęło starania, aby pozyskać autorów podręczników w ramach umów ze szkołami wyższymi lub na podstawie ogłaszanych w tym celu konkursów. Gotowość opracowania podręczników zgłosiło pięć uczelni wyższych. Prace nad ich przygotowaniem zostały jednak opóźnione w związku z rozpoczętą reformą systemu oświaty i planowanymi zmianami w podstawie programowej.

W sprawie wspólnego nauczania dzieci należących do mniejszości ukraińskiej oraz dzieci – obywateli Ukrainy resort edukacji wyjaśnił<sup>1166</sup>, że obie grupy uczniów mają zagwarantowane prawo do wyrażenia woli podtrzymywania swojej tożsamości narodowej i językowej, ale z uwagi na odmienne zasady organizacji tego nauczania, a także różny sposób jego finansowania, nie można tych grup objąć wspólną nauką.

## 2. Sytuacja rodzin romskich w Limanowej

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęła skarga dotycząca realizowanego przez władze miasta Limanowa projektu, którego celem – w założeniu – miała być poprawa warunków, w jakich żyje kilka rodzin romskich z tego miasta. Projekt ten otrzymał dofinansowanie z rządowego Programu integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014–2020. Korzystając z tego dofinansowania władze Limanowej zakupiły dla Romów, którzy zamieszkują obecnie w budynku będącym własnością miasta, nowe domy, w miejscowościach położonych na terenach innych gmin, tj. w Czchowie (w gminie Czchów) i Marcinkowicach (w gminie Chelmec). Część rodzin opuściła już Limanową i przeprowadziła się do Marcinkowic. Pozostali mieszkańcy sprzeciwili się opuszczeniu dotychczasowego miejsca zamieszkania i przeprowadzce do Czchowa. Powodem sprzeciwu była reakcja władz samorządowych gminy Czchów na samą informację o możliwym przeniesieniu się Romów z Limanowej – tuż po powzięciu tej informacji Burmistrz Czchowa wydał, w trybie porządkowym, zarządzenie o zakazie zasiedlenia nieruchomości kupionej przez samorząd limanowski<sup>1167</sup>. Wcześniej jednak wszyscy beneficjenci projektu złożyli przed notariuszem deklaracje, że opuszczą dotychczasowe miejsce zamieszkania w wyznaczonym terminie, po tym, jak zostanie im udostępniony nowy budynek. W złożonych oświadczeniach Romowie poddali się egzekucji, a oświadczenia, mające formę aktów notarialnych, stały się tytułami egzekucyjnymi, którym Sąd Rejonowy w Limanowej nadał klauzule wykonalności.

Zastępczyni Rzecznika Praw Obywatelskich i przedstawiciele Zespołu do spraw Równego Traktowania w Biurze RPO spotkali się z rodzinami romskimi z

<sup>1166</sup> Pismo z 17 sierpnia 2016 r.

<sup>1167</sup> Zarządzenie Burmistrza Czchowa nr 12/2016 z dnia 17 lutego 2016 r., zatwierdzone uchwałą Rady Miejskiej w Czchowie nr XIII/139/2016 z 16 marca 2016 r.



Limanowej, a także z Wicewojewodą Małopolskim oraz burmistrzami Limanowej i Czerwowa. Następnie, w wystąpieniu skierowanym do Wojewody Małopolskiego Rzecznik zasugerował<sup>1168</sup>, aby organ ten podjął się mediacji między samorządami a rodzinami romskimi. Wojewoda Małopolski zaangażował się w sprawę, stawiając za cel rozpoczętych mediacji przygotowanie alternatywnej propozycji pomocy dla rodzin romskich. O kolejnych spotkaniach mediacyjnych Rzecznik informowany jest na bieżąco.

Mimo trwających mediacji władze Limanowej przystąpiły jednak do wyegzekwowania deklaracji złożonej przez Romów w oświadczeniach notarialnych. Komornik Sądowy przy Sądzie Rejonowym w Limanowej, po nadaniu oświadczeniom klauzul wykonalności, wszczął postępowania egzekucyjne w sprawie opróżnienia i wydania zajmowanych dotychczas przez Romów lokali. W tej sytuacji Rzecznik Praw Obywatelskich zaapelował do Burmistrza Limanowej o powstrzymanie się od wszelkich działań, które mogą zmierzać do przeniesienia rodzin romskich z obecnie zajmowanego budynku, wbrew ich woli. Rzecznik wprost poprosił przy tym Burmistrza o rozważenie możliwości wystąpienia do organu egzekucyjnego z wnioskiem o wstrzymanie działań egzekucyjnych. Apele Rzecznika nie przyniosły jednak skutku. Wobec grożącej Romom egzekucji komorniczej, Rzecznik zdecydował się zatem skierować do Sądu Rejonowego w Limanowej powództwa przeciwko Gminie miejskiej Limanowa, w których wniósł<sup>1169</sup> o pozbawienie wystawionych tytułów wykonawczych wykonalności oraz o zabezpieczenie powództw poprzez zawieszenie trwających postępowań egzekucyjnych. Na wniosek Rzecznika Sąd Rejonowy zawiesił egzekucję do czasu rozpatrzenia złożonych powództw.

Rzecznik Praw Obywatelskich podjął także interwencję w związku z zarządzeniem porządkowym, wydanym przez Burmistrza Czerwowa, ustanawiającym zakaz zasiedlenia nieruchomości zakupionej w tym mieście przez władze samorządowe Limanowej. Po tym, jak Wojewoda, pełniący funkcję organu nadzoru, zaskarżył zarządzenie oraz zatwierdzającą je uchwałę Rady Miejskiej w Czerwowie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie Rzecznik przystąpił<sup>1170</sup> do wszczętych przez ten Sąd postępowań. Rzecznik podniósł m.in. zarzut, że w omawianym przypadku nie zaistniała żadna z przesłanek określonych w ustawie o samorządzie gminnym<sup>1171</sup>, która uprawniałaby władze samorządowe gminy Czerwów do wydania przepisów o charakterze porządkowym. Rzecznik uznał

---

<sup>1168</sup> XI.816.13.2015 z 19 lutego 2016 r.

<sup>1169</sup> XI.816.13.2015 z 23 grudnia 2016 r.

<sup>1170</sup> XI.816.13.2015 z 30 czerwca 2016 r.

<sup>1171</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 446 z późn. zm.).

również, że pozbawiając Romów choćby potencjalnej możliwości zasiedlenia przeznaczonej dla nich nieruchomości władze samorządowe Czehowa dopuściły się dyskryminacji ze względu na pochodzenie etniczne i w sposób nieuprawniony naruszyły prawo do ochrony życia prywatnego. W tym zakresie, zdaniem Rzecznika, gmina Czehów naruszyła Europejską konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>1172</sup>. Sprawa nie została jeszcze przez sąd administracyjny rozpoznana.

### 3. Sytuacja mniejszości narodowych i etnicznych po zmianie granic gmin w województwie opolskim

Z dniem 1 stycznia 2017 r. nastąpiła zmiana granic gmin w województwie opolskim. Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany nazwy gminy<sup>1173</sup> obejmuje m.in. włączenie w granice Miasta Opola fragmentów gmin: Dobrzeń Wielki (sołectwo Borki, część sołectwa Brzezcie, sołectwo Czarnowasy, część sołectwa Dobrzeń Mały, sołectwo Krzanowice, sołectwo Świerkle), Komprachcice (sołectwo Chmielowice, sołectwo Żerkowice) i Prószków (sołectwo Winów). Wszystkie ww. gminy były 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, przed zmianą granic administracyjnych, mogli korzystać z wynikających z ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym uprawnień. Poprzez przeprowadzenie opisanej wyżej zmiany granic, uprawnień tych zostali 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. 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<sup>1174</sup> do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o ustosunkowanie się do przedstawionej kwestii.

<sup>1172</sup> Konwencja z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.).

<sup>1173</sup> Rozporządzenie z 19 lipca 2016 r. (Dz.U. poz. 1134).

<sup>1174</sup> V.600.1.2016 z 15 grudnia 2016 r.

## 28. Polacy za granicą

### 1. Naruszanie praw polskich obywateli mieszkających w Niemczech

Od wielu lat Rzecznik prowadzi stały monitoring sytuacji polskich obywateli przebywających lub zamieszkałych w Niemczech. Do Rzecznika regularnie wpływają skargi od Polaków, którzy spotkali się z dyskryminacją ze strony Jugendamt czyli niemieckiej Instytucji ds. Wychowania Dzieci i Młodzieży. Uwagę Rzecznika zwróciły doniesienia prasowe<sup>1175</sup> opisujące historię Polki, której urzędnicy Jugendamt odebrali noworodka, a następnie oddali go pod opiekę rodzinie zastępczej. Przedstawiona w mediach sytuacja budzi wątpliwości z punktu widzenia poszanowania podstawowych wolności obywatela polskiego. Art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka, której stroną są również Niemcy, stanowi, że niedopuszczalna jest ingerencja władzy publicznej w życie prywatne i rodzinne obywateli. Ponadto, jak donoszą media, automatycznie przyznano odebranemu dziecku obywatelstwo niemieckie, co jest zgodne z niemieckim prawem tylko w dwóch wypadkach – gdy rodzice dziecka od 8 lat mieszkają w Niemczech lub oboje są Niemcami. W przeciwnym razie powinno ono nabyć po rodzicach polskie obywatelstwo, gdyż tak stanowią przepisy polskiego prawa. W niniejszej sprawie należało sprawdzić, czy zostały spełnione przesłanki uzasadniające przyznanie automatycznie obywatelstwa niemieckiego. Rzecznik zwrócił się<sup>1176</sup> do Ministra Sprawiedliwości o przekazanie informacji na temat działań podjętych przez Ministerstwo w tej sprawie.

Minister poinformował<sup>1177</sup>, że każda sytuacja, w której organy obcych państw oddzieliły polskie dziecko od jego rodziców, jest przedmiotem działań resortu. Podstawą prawną w tych sytuacjach są przepisy rozporządzenia Rady o jurysdykcji oraz uznawaniu i wykonywaniu orzeczeń w sprawach małżeńskich oraz w sprawach dotyczących odpowiedzialności rodzicielskiej albo Konwencji haskiej o jurysdykcji w zakresie odpowiedzialności rodzicielskiej oraz środków ochrony dzieci. W związku ze zgłoszeniami polskich rodziców o odbieraniu im dzieci przez władze niemieckie Ministerstwo planuje przeprowadzenie rozmów z władzami niemieckimi na szczeblu ministrów lub wiceministrów sprawiedliwości.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o przekazanie informacji o wyniku tych rozmów, lecz nie otrzymał odpowiedzi w tej sprawie.

---

<sup>1175</sup> Portal [polsatnews.pl](http://polsatnews.pl) z 17 sierpnia 2016 r., *Niemiecki urząd odebrał Polce trzydniowe niemowlę. Resort sprawiedliwości interweniuje.*

<sup>1176</sup> VII.501.62.2016 z 19 sierpnia 2016 r.

<sup>1177</sup> Pismo z 30 września 2016 r.

## 2. Ataki na tle narodowościowym na Polaków przebywających w Wielkiej Brytanii

Rzecznik z niepokojem obserwował 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<sup>1178</sup> 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 w społeczeństwie brytyjskim. Konieczne jest również ożywienie wymiany uczniów pomiędzy szkołami w Polsce oraz Wielkiej Brytanii.

Minister poinformował<sup>1179</sup>, 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+.

Rzecznik skierował<sup>1180</sup> kolejne wystąpienie do Minister z prośbą o przekazanie informacji o efekcie rozmów podjętych podczas XII Sesji Mieszanej do Spraw Realizacji Konwencji między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Północnej Irlandii o współpracy w dziedzinie kultury, oświaty i nauki w latach 2017–2020. Nie otrzymano odpowiedzi w tej sprawie.

## 3. Zabójstwo Polaka w Harlow

Sprawa została podjęta przez Rzecznika z urzędu na podstawie informacji prasowych na temat zabójstwa Polaka w Harlow na tle narodowościowym.

---

<sup>1178</sup> VII.531.42.2016 z 2 listopada 2016 r.

<sup>1179</sup> Pismo z 5 grudnia 2016 r.

<sup>1180</sup> Pismo z 9 grudnia 2016 r.

Rzecznik zwrócił się<sup>1181</sup> do Konsula RP w Londynie z prośbą o poinformowanie o działaniach podjętych w przedstawionej wyżej sprawie, a także wskazanie, czy w ramach działalności Wydziału Konsularnego odnotowano inne przypadki agresji wobec migrantów polskiego pochodzenia. Konsul RP w Londynie przedstawił<sup>1182</sup> Rzecznikowi informacje dotyczące prowadzonego przez brytyjską policję śledztwa. Poinformował również o pomocy udzielonej rodzinie ofiary. Jednocześnie wskazał, że od czasu ogłoszenia wyników referendum o wyjściu Wielkiej Brytanii z UE urzędy konsularne w Londynie, Manchesterze i Edynburgu odnotowały łącznie 34 incydenty, których okoliczności wskazują, że mogły być motywowane niechęcią wobec cudzoziemców.

Rzecznik zwrócił się<sup>1183</sup> także do Przewodniczącego Zarządu Komisarzy Komisji Równości i Praw Człowieka w Wielkiej Brytanii o podjęcie pilnych działań, których celem byłoby przeciwdziałanie dalszej eskalacji zdarzeń o charakterze ksenofobicznym i zmobilizowanie służb brytyjskich do skuteczniejszej ochrony praw polskich obywateli. Przewodniczący podzielił<sup>1184</sup> zaniepokojenie RPO co do aktualnej trudnej sytuacji Polaków, legalnie przebywających i pracujących na Wyspach, podkreślając jednocześnie, że rasistowskie ataki na mniejszości narodowe wynikają z rozprzestrzeniającej się w społeczeństwie angielskim ksenofobii. Jednocześnie Przewodniczący zapewnił, że społeczeństwo Wielkiej Brytanii jednoczy się przeciwko atakom i krzywdzącemu traktowaniu mniejszości narodowych. Podjęto również intensywną współpracę z brytyjskim wymiarem sprawiedliwości, a także z innymi instytucjami, w tym europejskimi i międzynarodowymi, w celu wypracowania skutecznej metody zapobiegania, zgłaszania i reagowania na przypadki przemocy motywowanej nienawiścią rasową i ksenofobią.

Natomiast na skutek pisma Rzecznika skierowanego do Premier RP, w którym Rzecznik poinformował o podjętych działaniach, do Rzecznika wpłynęły pisma Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz z Ministerstwa Spraw Zagranicznych, w których przedstawiono aktualną sytuację Polaków mieszkających na Wyspach i przypadkach ataków o charakterze ksenofobicznym oraz o podjętych przez władze polskie środkach mających na celu ochronę bezpieczeństwa Polaków, m.in. oddelegowanie dwóch polskich policjantów, którzy realizowali wyznaczone działania wspólnie z przydzielonym oficerem policji brytyjskiej.

---

<sup>1181</sup> VII.531.24.2016 z 1 września 2016 r.

<sup>1182</sup> Pismo z 5 października 2016 r.

<sup>1183</sup> Pismo z 2 września 2016 r.

<sup>1184</sup> Pismo z 20 września 2016 r.

## 29. Implementacja prawa europejskiego i wykonywanie wyroków ETPC i TSUE

### 1. Proces wdrażania prawa UE do prawa krajowego

Zaniepokojenie Rzecznika wzbudziły informacje, z których wynikało, że Polska jest jednym z państw członkowskich Unii Europejskiej mającym największe opóźnienia we wdrażaniu prawa UE do prawa krajowego; w zakresie wadliwej implementacji dyrektyw Polska ma najwyższy wskaźnik w Europie. Obowiązkiem Polski jako członka Unii Europejskiej jest m.in. wprowadzanie rozwiązań legislacyjnych, które zagwarantują realną możliwość skorzystania z praw wynikających z unijnych aktów prawnych. Rolą Rzecznika zaś jest czuwanie nad procesem implementacji prawa Unii Europejskiej w trosce o interesy obywateli. Nieterminowana i nieprawidłowa implementacja przepisów unijnych znajduje odzwierciedlenie w rosnącej liczbie postępowań przeciwko Polsce toczących się przed Trybunałem Sprawiedliwości UE. Ponadto Komisja Europejska skierowała do Polski w 2015 r. ponad 20 wezwań do usunięcia uchybień, a także 15 uzasadnionych opinii, czyli podjęła kroki poprzedzające przekazanie sprawy do Trybunału Sprawiedliwości.

Rzecznik wielokrotnie kierował wystąpienia zarówno do Prezesa Rady Ministrów, jak i właściwych ministrów, zwracając uwagę na nieterminową bądź nieprawidłową transpozycję przepisów prawa europejskiego do polskiego porządku prawnego, za każdym razem podkreślając znaczenie właściwej implementacji dla poszanowania praw człowieka i obywatela. Podstawową kwestią, która wymaga poprawy jest opieszałość prac legislacyjnych nad wdrożeniem dyrektyw, które nie są bezpośrednio stosowane w krajowym porządku prawnym. Informacje dotyczące stanu wdrożenia prawa Unii Europejskiej powinny być publicznie dostępne i w przejrzysty sposób wyjaśnione. Rzecznik zwrócił się<sup>1185</sup> do Sekretarza Stanu ds. europejskich w Ministerstwie Spraw Zagranicznych z prośbą o podjęcie działań w celu usprawnienia procesu harmonizacji prawa polskiego z prawem Unii Europejskiej, a także wskazanie przyczyn opóźnień i braków w implementacji aktów prawa unijnego.

W odpowiedzi Sekretarz zapewnił<sup>1186</sup>, że stale monitoruje proces wdrażania prawa Unii Europejskiej. Podkreślił, że kwestia terminowego i prawidłowego wdrażania prawa unijnego jest systematycznie omawiana na posiedzeniach Komitetu do Spraw Europejskich. Równocześnie zaznaczył, że rola MSZ w

<sup>1185</sup> VII.600.21.2015 z 21 stycznia 2016 r.

<sup>1186</sup> Pismo z 23 lutego 2016 r.



procesie implementacji prawa UE ma charakter koordynacyjny, zaś odpowiedzialność za terminowe przygotowanie i przedstawienie stosownych projektów ustaw i rozporządzeń spoczywa na poszczególnych resortach. Poinformował również, że resort spraw zagranicznych nie dysponuje szczegółową wiedzą dotyczącą przyczyn długotrwałości procesu legislacyjnego każdego z prowadzonych przez resorty projektów wdrażających. Powody powstałych opóźnień są bowiem różne, poczynając od zbyt późnego rozpoczęcia przez właściwy resort działań transpozycyjnych, a kończąc na trudnościach w wypracowaniu optymalnych rozwiązań prawnych.

## 2. Wniosek w sprawie ustawy o równym traktowaniu

Rzecznik skierował<sup>1187</sup> wniosek do Trybunału Konstytucyjnego, w którym zakwestionował przepisy ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania<sup>1188</sup>, które ograniczają zakres stosowania ustawy ze względu na zamknięty katalog przesłanek dyskryminacyjnych. Ustawa wyłącza spod swojego działania niektóre grupy społeczne, które doświadczają dyskryminacji w wielu obszarach życia. To pominięcie ustawodawcze w sposób nieuzasadniony różnicuje sytuację procesową osób dyskryminowanych. Kwestionowane rozwiązania ustawowe są w ocenie Rzecznika sprzeczne z konstytucyjną zasadą równości oraz prawem do sądu, a także z postanowieniami Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

Katalog przesłanek dla zakazu nierównego traktowania przewidziany w ustawie ma charakter zamknięty, z uwagi na zamknięty katalog przesłanek nierównego traktowania w dyrektywach unijnych, które ustawa miała wdrożyć. Jednak z art. 32 Konstytucji wynika zakaz dyskryminacji ze względu na jakąkolwiek przyczynę. W ocenie Rzecznika polski ustawodawca wdrażając prawo unijne powinien mieć na względzie konieczność zapewnienia zgodności przepisów prawa krajowego z Konstytucją i z tego powodu zamknięty katalog przesłanek dyskryminujących, ograniczający zakres zastosowania ustawy, stanowi naruszenie art. 32 w zw. z art. 2 Konstytucji. Osoby doświadczające dyskryminacji, która nie jest objęta zakresem zastosowania ustawy o równym traktowaniu, mogą co prawda skorzystać ze środków ochrony prawnej przewidzianych w Kodeksie cywilnym, jednak ich sytuacja procesowa jest o wiele mniej korzystna, niż osób, które doświadczają dyskryminacji objętej zakresem zastosowania ustawy o równym traktowaniu. Dochodzenie naprawienia szkody wywołanej naruszeniem zasady

<sup>1187</sup> XI.510.2.2016 z 31 marca 2016 r., sygn. akt K 17/16.

<sup>1188</sup> Ustawa z 3 grudnia 2010 r. (Dz.U. Nr 254, poz. 1700, z późn. zm.).



równego traktowania na podstawie ustawy o równym traktowaniu jest znacznie uproszczone w stosunku do przepisów ogólnych Kodeksu cywilnego, co stanowi wyraz zagwarantowanego w Konstytucji prawa do sądu. Jak zauważył Rzecznik w uzasadnieniu wniosku, jedynym kryterium zróżnicowania sytuacji procesowej osób poszkodowanych dyskryminacją jest przesłanka, ze względu na którą doświadczyli oni dyskryminacji. I tak na przykład, osoba domagająca się odszkodowania za naruszenie zasady równego traktowania ze względu na niepełnosprawność w dostępie do dóbr i usług, będzie zobowiązana udowodnić zawinienie sprawcy czy rozmiar krzywdy, zaś osoba domagająca się odszkodowania za naruszenie zasady równego traktowania ze względu na narodowość w dostępie do dóbr i usług będzie zobowiązana jedynie uprawdopodobnić, że doszło do naruszenia. W ocenie Rzecznika, brak jest jakiegokolwiek uzasadnienia dla zróżnicowania sytuacji podmiotów podobnych – w tym przypadku osób z niepełnosprawnością i osób będących przedstawicielami mniejszości narodowej, wobec których naruszono zasadę równego traktowania.

### 3. Ustawa o równym traktowaniu

Omówienie: Część III „Działalność RPO w obszarze równego traktowania oraz jej wyniki. Przeciwdziałanie dyskryminacji – zagadnienia ogólne”.

### 4. Wdrożenie dyrektywy o zwrocie dóbr kultury

Na podstawie publikacji<sup>1189</sup> Polskiej Agencji Prasowej Rzecznik powziął informację, że Polska została wezwana przez Komisję Europejską do pełnego wdrożenia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zwrotu dóbr kultury wyprowadzonych niezgodnie z prawem z terytorium państwa członkowskiego<sup>1190</sup>.

Dyrektywa ustanawia ramy współpracy prawnej i administracyjnej w celu walki z obrotem dóbr kultury o nielegalnym pochodzeniu. Zgodnie z jej postanowieniami obiekty zakwalifikowane jako narodowe dobra kultury podlegają zwrotowi niezależnie od tego, czy stanowią one część zbiorów publicznych, kościelnych, czy prywatnych albo pochodzą z legalnych czy też nielegalnych wykopalisk. Dyrektywa ta ma istotne znaczenie z punktu widzenia wyrażonych w Konstytucji zasad upowszechniania dóbr kultury i równego dostępu do tych dóbr, będących źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju. W wykazie

<sup>1189</sup> Publikacja z 23 lipca 2016 r., *KE dyscyplinuje Polskę ws. Wdrożenia dyrektywy o zwrocie dóbr kultury*.

<sup>1190</sup> Dyrektywa z 15 maja 2016 r., 2014/60/UE.

prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów nie znajdowała się żadna informacja na temat projektu ustawy, która miałaby wdrażać dyrektywę. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>1191</sup> do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego o informację na temat przyczyn opóźnienia wdrożenia dyrektywy do prawa polskiego oraz wskazanie, czy stosowny projekt mający na celu wdrożenie dyrektywy jest lub będzie przedmiotem prac legislacyjnych.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>1192</sup>, że prace nad implementacją dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zwrotu dóbr kultury wyprowadzonych niezgodnie z prawem z terytorium państwa członkowskiego są kontynuowane, a projekt ustawy o narodowych dobrach kultury znajduje się na etapie konsultacji międzyresortowych. Przedłużające się prace nad ustawą wynikają z faktu, że materia, której dotyczy dyrektywa obejmuje kilkanaście różnych dziedzin prawa, a zmiany przez nią wprowadzone wymagają głębokiego przekształcenia przepisów istniejących w prawie polskim oraz stworzenia nowych przepisów. Minister wskazał, że zakończenie prac nad implementacją dyrektywy planowane jest do końca 2016 r. Implementacja dyrektywy nie nastąpiła jednak we wskazanym terminie. W styczniu 2017 r. wciąż toczyły się prace Rady Ministrów nad projektem ustawy o narodowych dobrach kultury. Projekt ten ma zostać skierowany do Sejmu.

## 5. Zasady umieszczania osób chorujących psychicznie w domach pomocy społecznej

Omówienie w rozdziale: Ochrona zdrowia. Ochrona zdrowia psychicznego.

## 6. Prace nad wypowiedzeniem Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej

Rzecznik z niepokojem przyjął przedstawiane w mediach informacje o toczących się w resortach rządowych pracach nad wypowiedzeniem Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej. Wejście w życie Konwencji było kamieniem milowym 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

<sup>1191</sup> VII.715.17.2016 z 9 sierpnia 2016 r.

<sup>1192</sup> Pismo z 23 sierpnia 2016 r.

wskazuje, że brak skutecznej pomocy dla kobiet – ofiar przemocy – jest formą dyskryminacji pośredniej ze względu na płeć. Konwencja w sposób kompleksowy określa kwestię pomocy dla ofiar, ścigania i karania sprawców, a także działania profilaktyczne i edukacyjne. Aktualnym problemem pozostaje zapewnienie faktycznej realizacji praw gwarantowanych tą umową międzynarodową. Rzecznik zwrócił się<sup>1193</sup> do Pełnomocnika Rządu do spraw Równego Traktowania z prośbą o udzielenie informacji o ewentualnych pracach zmierzających do wypowiedzenia przez Polskę Konwencji.

Pełnomocnik Rządu do Spraw Równego Traktowania poinformował<sup>1194</sup>, że wpłynął do niego projekt wniosku o wypowiedzenie przedmiotowej Konwencji wraz z uzasadnieniem, rozesłany do uzgodnień międzyresortowych przez Ministerstwo Sprawiedliwości. W kolejnym piśmie Pełnomocnik Rządu do Spraw Równego Traktowania zapewnił<sup>1195</sup> jednak Rzecznika, że Rząd nie podjął i nie zamierza prowadzić prac zmierzających do wypowiedzenia przedmiotowej Konwencji. Przygotowany i rozesłany do uzgodnień przez Ministerstwo Sprawiedliwości projekt wniosku o wypowiedzenie Konwencji pozostał tym samym bez rozpatrzenia i nie jest procedowany.

## 7. Realizacja wyroku ETPC dotyczącego pobytu w schronisku dla nieletnich bez podstawy prawnej

Rzecznik zwrócił się<sup>1196</sup> do Ministra Sprawiedliwości o informacje na temat dostosowania ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich<sup>1197</sup> do treści wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Grabowski przeciwko Polsce, dotyczącej pobytu nieletniego w schronisku dla nieletnich bez podstawy prawnej. W praktyce pobyt nieletniego w schronisku dla nieletnich był przedłużany bez decyzji sądu i bez możliwości wnoszenia o uchylenie zastosowanego środka. Było to niezgodne ze standardami wynikającymi z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Minister poinformował<sup>1198</sup>, że podjęto prace legislacyjne nad projektem nowelizacji ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich. Projekt przewiduje uregulowanie m.in. praw i obowiązków wychowanków zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich, przeprowadzania kontroli osobistej wychowanków i osób

<sup>1193</sup> XI.816.1.2015 z 9 grudnia 2016 r.

<sup>1194</sup> Pismo z 23 grudnia 2016 r.

<sup>1195</sup> Pismo z 10 stycznia 2017 r.

<sup>1196</sup> IX.517.190.2015 z 20 stycznia 2016 r.

<sup>1197</sup> Ustawa z 26 października 1982 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 382).

<sup>1198</sup> Pismo z 22 lutego 2016 r.

trzecich, badania wychowanków na obecność w organizmie alkoholu lub innych substancji psychoaktywnych oraz pobytu w izbie przejściowej. Wprowadzony zostanie obowiązek uzyskania zgody pełnoletniego wychowanka młodzieżowego ośrodka wychowawczego na pobyt w ośrodku do zakończenia roku szkolnego, a także zostaną doprecyzowane procedury przedłużania pobytu nieletniego w schronisku dla nieletnich, po skierowaniu sprawy na rozprawę.

Z dniem 1 stycznia 2016 r. wszedł w życie nowy Regulamin urzędowania sądów powszechnych. Znalazły się w nim regulacje, z których wynika obowiązek wydania przez sąd rozstrzygnięcia o przedłużeniu pobytu w schronisku, także po skierowaniu sprawy na rozprawę oraz obowiązek przesłania postanowienia w przedmiocie przedłużenia umieszczenia w schronisku dla nieletnich administracji schroniska, tak aby administracja otrzymała odpis nie później niż na 3 dni robocze przed upływem terminu określonego w postanowieniu o zastosowaniu tego środka lub jego przedłużeniu.

W Ministerstwie Sprawiedliwości trwają ponadto prace nad przygotowaniem projektu ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich w zakresie doprecyzowania procedury przedłużania pobytu nieletniego w schronisku dla nieletnich.

## 8. Realizacja wyroków ETPC dotyczących przedłużania statusu osadzonych niebezpiecznych

Problem właściwej realizacji wyroków<sup>1199</sup> Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach przeciwko Polsce dotyczących osadzonych niebezpiecznych pozostaje nadal aktualny. Zdaniem Rzecznika konieczna jest zmiana praktyki w postępowaniu z osadzonymi niebezpiecznymi. Zgodnie z orzecnictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka decyzje o zakwalifikowaniu do kategorii więźniów niebezpiecznych lub o przedłużeniu tego statusu powinny zawierać szczegółowe uzasadnienie. Warunki osadzenia należy natomiast dostosować do indywidualnych zachowań i cech osobowych. Rzecznik zwrócił się<sup>1200</sup> do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o wydanie wytycznych dyrektorom jednostek penitencjarnych, w których funkcjonują oddziały dla osadzonych niebezpiecznych.

W odpowiedzi poinformowano<sup>1201</sup> Rzecznika, że uwagi dotyczące zmian w praktyce postępowania z osadzonymi niebezpiecznymi, z uwzględnieniem nowych

---

<sup>1199</sup> Wyroki ETPC z 12 stycznia 2016 r. w sprawach: Karykowski v. Polska, Prus v. Polska oraz Romaniuk v. Polska; z 16 lutego 2016 r. w sprawach: Paluch v. Polska oraz Świdorski v. Polska.

<sup>1200</sup> IX.517.1438.2015 z 20 stycznia 2016 r. i 19 lutego 2016 r.

<sup>1201</sup> Pismo z 22 lutego 2016 r.

przepisów Kodeksu karnego wykonawczego, będą wykorzystywane w działalności szkoleniowej oraz w trakcie odpraw służbowych. Szczególnej uwadze zostanie poddane zagadnienie dotyczące poprawy wartości merytorycznej przygotowywanych decyzji kwalifikacyjnych i weryfikacyjnych oraz odstąpienie od schematycznego powielania decyzji o przedłużeniu statusu osadzonego niebezpiecznego. Poruszona zostanie również tematyka związana z możliwością odstąpienia od pewnych elementów reżimu dla osadzonych niebezpiecznych.

## 9. Przewlekłość postępowań sądowych

Europejski Trybunał Praw Człowieka w sprawie Rutkowski i inni przeciwko Polsce<sup>1202</sup> stwierdził naruszenie prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie oraz prawa do skutecznego środka odwoławczego. Polskie sądy nie zastosowały bowiem orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczącego oceny rozsądnego czasu trwania postępowania, a także „właściwego i wystarczającego zadośćuczynienia” za naruszenie prawa do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie.

Obowiązująca ustawa o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki<sup>1203</sup> – w ocenie Trybunału – nie gwarantuje wystarczającej ochrony. Przede wszystkim sądy oceniając przewlekłość badały jedynie aktualny stan postępowania, nie uwzględniając toku postępowań we wcześniejszej instancji. Sądy nie badały całej długości postępowań zgodnie z wymogiem „rozsądnego terminu”, co prowadziło do tzw. „fragmentaryzacji” postępowań. Kwestię tę rozstrzygnął<sup>1204</sup> Sąd Najwyższy w stwierdzając, że ocenie sądowej podlega całość postępowania – od jego wszczęcia do prawomocnego zakończenia. Trudno jednak stwierdzić, czy to stanowisko jest jednolicie realizowane przez sądy powszechne. Do Trybunału w Strasburgu wpływały bowiem skargi, w których pomijany był pogląd wyrażony w uchwale Sądu Najwyższego.

Kolejną kwestią, na którą zwrócił uwagę Europejski Trybunał Praw Człowieka były zbyt niskie sumy pieniężne przyznawane z tytułu przewlekłości postępowań. Jest to problem systemowy. W sprawach badanych przez Trybunał kwoty przyznawane przez sądy krajowe w związku z naruszeniem prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie stanowiły od 7% do 25% wartości

<sup>1202</sup> Wyrok z 16 czerwca 2015 r., skargi: 72287/10, 13927/11, 46187/11.

<sup>1203</sup> Ustawa z 17 czerwca 2004 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 179, poz. 1843, z późn. zm.).

<sup>1204</sup> Uchwała z dnia 28 marca 2013 r. (sygn. akt III SPZP 1/13).

kwoty przyznawanej zwykle w tego typu sprawach przez Trybunał. Europejski Trybunał Praw Człowieka nie wskazał przy tym żadnych konkretnych działań, jakie Polska powinna podjąć, aby uwzględnić w przyjmowanych rozwiązaniach prawnych standardy wynikające z orzecznictwa Trybunału. Kwestie te pozostawił Komitetowi Rady Ministrów Rady Europy.

Rzecznik wystąpił<sup>1205</sup> do Ministra Sprawiedliwości o przekazanie informacji na temat prac nad nowelizacją ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki. Rzecznik zwrócił się także o wskazanie działań podejmowanych w celu wdrożenia zaleceń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Komitetu Ministrów Rady Europy dotyczących przewlekłości postępowań sądowych.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>1206</sup> Rzecznika, że resort przygotował wstępny projekt założeń nowelizacji ustawy o skardze, która powinna przyczynić się do usunięcia, a co najmniej istotnego ograniczenia stwierdzonych przez Trybunał nieprawidłowości w stosowaniu przez polskie sądy krajowego środka ochrony, jakim jest skarga na przewlekłość (tj. wpłynąć na wzrost liczby uwzględnianych skarg na przewlekłość postępowania oraz wysokość przyznawanych sum pieniężnych). Proces legislacyjny znajduje się na etapie analizy uwag zgłoszonych do projektu w toku uzgodnień międzyresortowych, konsultacji publicznych i opiniowania.

Sprawa nadal pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika, który będzie monitorował przebieg prac legislacyjnych w tej sprawie.

## 10. Powołanie podkomisji ds. wykonywania przez Polskę wyroków ETPC

W piśmie skierowanym do Przewodniczącego sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka Rzecznik poparł postulat Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka powołania podkomisji ds. wykonywania przez Polskę wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Celem wystąpienia było zwrócenie uwagi na konieczność wypracowania systemowego rozwiązania w celu należytego wykonywania orzeczeń ETPC.

Rzecznik zauważył, że z faktu, iż Polska od 1993 r. jest stroną Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz uznania przez nią jurysdykcji ETPC do przyjmowania skarg indywidualnych, wynika nie tylko zobowiązanie do wprowadzania rozwiązań legislacyjnych pozostających w zgodzie

<sup>1205</sup> IV.511.729.2014 z 9 czerwca 2016 r.

<sup>1206</sup> Pismo z 21 czerwca 2016 r.

z konwencyjnymi standardami, ale także zapewnienia wykonywania orzeczeń ETPC. Na kluczową rolę, jaką w procesie wykonywania wyroków Trybunału odgrywa zaangażowanie krajowych parlamentów oraz istnienie regularnej i rygorystycznej kontroli nad tym procesem wielokrotnie zwracało uwagę Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy. Kwestia ta była również przedmiotem raportów międzynarodowych, w których zalecano powołanie takiej podkomisji. W związku z nieuzyskaniem odpowiedzi na wystąpienie, Rzecznik ponowił wystąpienie, przedstawiając w nim dodatkowe argumenty na poparcie inicjatywy powołania podkomisji. Rzecznik podkreślił<sup>1207</sup>, że utworzenie przez Prezesa Rady Ministrów międzyresortowego Zespołu do spraw ETPC i jego działalność doprowadziła do znaczącego zmniejszenia się liczby niewykonanych przez Polskę wyroków. Jednak charakter Zespołu i jego pozycja wyraźnie wskazuje, że jest to organ rządowy, z niewielkim udziałem przedstawicieli parlamentu czy sądownictwa. Rzecznik wskazał, że to do państwa należy decyzja o kształcie krajowych mechanizmów odpowiedzialnych za wykonywanie orzeczeń. Podkreślono jednak, że bez względu na wybrany model, sposób wypłacania rekompensat powinien być efektywny, zaś usprawiedliwieniem dla niewykonywania orzeczeń ETPC nie może być brak środków finansowych w budżecie państwa. W każdym przypadku zainteresowane podmioty, a w szczególności posłowie jako przedstawiciele Narodu oraz Sejm jako organ sprawujący funkcję kontrolną wobec władzy wykonawczej, powinny móc zapoznać się z aktualnymi problemami w tym obszarze. Prace podkomisji mogłyby wpisać się w rolę kontrolną sprawowaną przez Sejm i umożliwić posłom jeszcze pełniejsze wykonywanie ich mandatu. Wyjątkowym aspektem sprzyjającym należytemu wykonywaniu wyroków Trybunału, a także zapobieganiu przyszłym naruszeniom Konwencji jest bowiem stała analiza orzeczeń ETPC i wdrażanie standardów w nich wyrażonych. Nierzadko należyte wdrożenie orzeczenia Trybunału, ze względu na jego przedmiot, wymaga współdziałania resortów, a właściwa dyskusja mogłaby być przedmiotem debaty na forum podkomisji. Również to wystąpienie pozostało bez odpowiedzi. Do końca 2016 r. podkomisja nie została utworzona.

---

<sup>1207</sup> VII.600.14.2016 z 1 września 2016 r.



### 30. Działalność Pełnomocników Terenowych RPO

Zgodnie z art. 22 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich<sup>1208</sup> Rzecznik za zgodą Sejmu może ustanowić swoich Pełnomocników Terenowych. Obecnie powołanych jest trzech Pełnomocników<sup>1209</sup>.

Specyfiką działalności Biur Pełnomocników Terenowych RPO jest to, że zajmują się one wszystkimi problemami, które wchodzą w zakres działania Rzecznika, z wyłączeniem spraw wymagających osobistego zaangażowania Rzecznika lub jego Zastępców. Pełnomocnicy działają z upoważnienia Rzecznika i w jego imieniu, zgodnie z zasadami, którymi kieruje się Rzecznik przy sprawowaniu swojego urzędu. Pełnomocnicy Terenowi, jako przedstawiciele Rzecznika, biorą udział w wielu wydarzeniach, spotkaniach, nie tylko z przedstawicielami organizacji pozarządowych i społecznych, ale także władz samorządowych, uczelni wyższych oraz z przedstawicielami wymiaru sprawiedliwości. Mają one charakter zarówno reprezentacyjny (konferencje, seminaria i inne uroczystości), jak i merytoryczny. Powołanie jednostek terenowych okazało się skutecznym i bardzo istotnym narzędziem dla obywateli w dochodzeniu ich praw. Świadczy o tym duża liczba przyjęć interesantów, rozmów telefonicznych oraz spraw wpływających do Biur. Współpraca z mediami i organizacjami obywatelskimi w znaczącym stopniu popularyzuje zarówno same prawa obywatelskie, jak i formy ich ochrony.

Współdziałaniem z Biurami Pełnomocników Terenowych RPO zajmuje się Główny Koordynator do spraw współpracy z Biurami Pełnomocników Terenowych i punktami przyjęć interesantów<sup>1210</sup>.

---

<sup>1208</sup> Ustawa z 15 lipca 1987 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 1648, z późn. zm.).

<sup>1209</sup> Pełnomocnicy terenowi Rzecznika Praw Obywatelskich z siedzibami we Wrocławiu, w Gdańsku i Katowicach zostali ustanowieni za zgodą Sejmu wyrażoną odpowiednio w uchwałach: z 27 sierpnia 2004 r. (M.P. Nr 37, poz. 649), z 3 czerwca 2005 r. (M.P. Nr 34, poz. 467) oraz z 15 czerwca 2007 r. (M.P. Nr 38, poz. 430). Ich zakresy i tryb działania Rzecznik określił odpowiednio w zarządzeniach: Nr 8/2004 RPO z 14 września 2004 r. (dla województw dolnośląskiego, lubuskiego i opolskiego), Nr 2/2005 RPO z 14 czerwca 2005 r. (dla województw pomorskiego, zachodniopomorskiego, i warmińsko-mazurskiego) oraz Nr 4/2007 RPO z 23 lipca 2007 r. (dla województw śląskiego, małopolskiego i świętokrzyskiego). W tych aktach Pełnomocnicy zostali zobowiązani przez Rzecznika do przyjmowania spraw wnoszonych przez obywateli lub ich organizacje spoza swego terytorialnego zakresu działania.

<sup>1210</sup> Zarządzenie Nr 29/2016 Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 24 czerwca 2016 r. w sprawie powołania Głównego Koordynatora do spraw współpracy z Biurami Pełnomocników Terenowych i punktami przyjęć interesantów.

## 1. Biuro Pełnomocnika Terenowego RPO we Wrocławiu

Aktywność Biura Pełnomocnika Terenowego Rzecznika Praw Obywatelskich we Wrocławiu w 2016 r. koncentrowała się na bieżącym rozpatrywaniu wniosków obywateli oraz badaniu i ocenie zgodności z prawem działalności organów władzy publicznej, propagowaniu wiedzy na temat praw obywatelskich, a także zagadnień związanych z dyskryminacją podczas spotkań z młodzieżą.

W 2016 r. Biuro Pełnomocnika Terenowego aktywnie włączyło się w organizowaną przez Okręgową Izbę Radców Prawnych we Wrocławiu akcję pt. „Prawo w szkole”, której celem było podwyższenie świadomości uczniów na temat problemów prawnych, towarzyszących młodzieży w życiu codziennym. W ramach tych działań przeprowadzono ponad 20 lekcji dla młodzieży gimnazjalnej i ponadgimnazjalnej z wrocławskich szkół.

W 2016 r. Pełnomocnik Terenowy i jego współpracownicy reprezentowali Biuro RPO i występowali w charakterze ekspertów, moderatorów, wykładawców czy referentów w blisko 60 konferencjach i szkoleniach oraz innych uroczystościach. Ponadto Pełnomocnik odbył kilkadziesiąt spotkań z przedstawicielami organizacji pozarządowych, środowisk naukowych oraz organów administracji publicznej.

Współpraca z organizacjami pozarządowymi na terenie Dolnego Śląska w zakresie podejmowania wspólnych inicjatyw i ich realizacja była w 2016 r. bardzo ważną sferą działalności Pełnomocnika Terenowego RPO we Wrocławiu. Koncentrowała się ona m.in. na poradnictwie prawnym i obywatelskim.

Pracownicy Biura we Wrocławiu brali także udział w konferencji nt. „Przemoc w cyberprzestrzeni jako lustro relacji w świecie społecznym” zorganizowanej dla młodzieży i nauczycieli, w debacie dla seniorów pt. „Czy seniorzy boją się inności” zorganizowanej w ramach projektu „Rozwój Żywych Bibliotek na Dolnym Śląsku” oraz w różnych gremiach doradczych i opiniotwórczych, powoływanych w regionie do rozwiązywania lokalnych problemów, np. w pracach grupy dialogu społecznego ds. uchodźców i migracji we Wrocławiu.

Biuro Terenowe RPO we Wrocławiu monitoruje również proces wdrażania postanowień Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych w zakresie swojej właściwości, podejmując sprawy z urzędu, jak np. postępowanie wyjaśniające w sprawie lokali wyborczych w Nowym Miasteczku niespełniających warunków technicznych, określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 29 lipca 2011 r. w sprawie lokali obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych. Pracownicy BPT we

Wrocławiu uczestniczyli też w licznych uroczystościach, konferencjach naukowych, panelach dyskusyjnych i spotkaniach z osobami niepełnosprawnymi.

Pracownicy wrocławskiego Biura aktywnie uczestniczyli również w podjętych z inicjatywy Rzecznika akcjach badania sytuacji skazanych z niepełnosprawnością intelektualną przebywających w zakładach karnych i aresztach śledczych oraz osób osadzonych powyżej 75. roku życia. Założono łącznie 34 sprawy, które zbadano na miejscu, a ponadto przeanalizowano akta sądowe m.in. pod względem realizacji prawa do obrony w toku postępowania karnego.

Ważnym elementem działalności Biura PT były działania dodatkowe, polegające na udziale w Krajowym Mechanizmie Prewencji Tortur oraz monitorowaniu procesu wdrażania Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych w ramach grupy roboczej przy Rzeczniku Praw Obywatelskich. Pełnomocnik Terenowy uczestniczył również w pracach grupy roboczej przy RPO ds. przeciwdziałania przemocy w rodzinie i przemocy wobec kobiet.

W 2016 r. w Biurze Pełnomocnika Terenowego RPO we Wrocławiu przyjęto 948 interesantów, przeprowadzono 2389 rozmów telefonicznych, udzielając wyjaśnień i wskazówek. Wpływ spraw do Biura PT wyniósł 1976, w tym zarejestrowano 829 nowych spraw.

W licznych sprawach spraw, dopiero po interwencji Rzecznika, organy władzy publicznej podejmowały pierwsze czynności lub wydawały rozstrzygnięcia, kończąc wieloletnią bezczynność. Dużą liczbę tego rodzaju spraw stanowiły postępowania w tzw. sprawach zabużańskich. Wiele pozytywnych dla obywateli rezultatów osiągnięto także w sprawach najmu lokali komunalnych, w zakresie wskazania lokalu socjalnego, zamiany mieszkań, złożenia oferty najmu lokalu dostosowanego do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, czy też zakończenia okresu wieloletnich zaniedbań remontowych.

## 2. Biuro Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku

Właściwość miejscowa Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku obejmuje obszar trzech województw: pomorskiego, warmińsko-mazurskiego i zachodniopomorskiego. Poza tym obszarem, w kujawsko-pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy funkcjonuje stały punkt przyjęć interesantów Rzecznika obsługiwany przez pracowników Biura PT w Gdańsku, a ilość spraw wpływających do Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku z terenu województwa kujawsko-pomorskiego utrzymuje się na stałym poziomie.

W 2016 r. Rzecznik Praw Obywatelskich otworzył dwa nowe punkty przyjęć interesantów na terenie działania Pełnomocnika Terenowego w RPO w Gdańsku: w Szczecinie i w Słupsku.

Pełnomocnik Terenowy RPO w Gdańsku realizuje swoje zadania przede wszystkim poprzez rozpatrywanie wniosków obywateli w sprawach indywidualnych oraz badanie spraw podjętych przez Rzecznika. W 2016 r. z urzędu podjęto 50 spraw (w roku 2015 było to 15 spraw). Pracownicy Biura prowadząc indywidualne sprawy podejmowali interwencje wobec organów administracji publicznej oraz występowali przed sądami.

W 2016 r. pracownicy Biura PT w Gdańsku wizytowali różnego rodzaju placówki stanowiące miejsca odosobnienia, uczestnicząc w Krajowym Mechanizmie Prewencji Tortur (KMPT), w ramach którego Rzecznik wykonuje funkcję organu wizytującego do spraw zapobiegania torturom i innemu okrutnemu, niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu<sup>1211</sup>. Ponadto pracownicy Biura PT uczestniczyli w dwóch projektach Rzecznika dotyczących wybranych grup osadzonych w zakładach karnych, to jest: w badaniu spraw na miejscu, dotyczących sytuacji osadzonych z niepełnosprawnością intelektualną (19 spraw), a także osób osadzonych w wieku 75 lat i starszych (15 spraw).

Przy Biurze Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku działa Rada Społeczna. W skład Rady wchodzi: Waldemar Kowalski – mjr służby więziennej w stanie spoczynku, dr Zbigniew Szczurek – sędzia w stanie spoczynku oraz prof. dr hab. Jerzy Zajadło. Członkowie Rady swoim bogatym doświadczeniem zawodowym oraz wybitną wiedzą efektywnie wspierają działanie Pełnomocnika Terenowego RPO.

Pełnomocnik Terenowy RPO realizował w 2016 r. współpracę z organizacjami pozarządowymi, zwłaszcza realizującymi swoje cele statutowe w zakresie ochrony praw człowieka i obywatela oraz poradnictwa obywatelskiego. Upowszechniał także wiedzę o kompetencjach, inicjatywach i działaniach Rzecznika w różnych środowiskach, w szczególności wśród młodzieży szkolnej, przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz studentów. Ponadto badał zgodność aktów prawa miejscowego z prawem powszechnie obowiązującym.

W 2016 r. w Biurze Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku przyjęto 827 interesantów, przeprowadzono 2280 rozmów telefonicznych, udzielając wyjaśnień i

---

<sup>1211</sup> W rozumieniu Protokołu fakultatywnego do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjętego przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku dnia 18 grudnia 2002 r. (Dz. U. z 2007 r. Nr 30, poz. 192)

wskazówek. Wpływ spraw do Biura PT wyniósł 2197, w tym zarejestrowano 1010 nowych spraw.

### 3. Biuro Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach

Pracownicy Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach poza rozpoznawaniem spraw indywidualnych, upowszechniali wiedzę o prawach obywatelskich, uczestnicząc w spotkaniach z uczniami, studentami i słuchaczami Uniwersytetów III Wieku, przedstawicielami grup społecznych, zawodowych, czy organizacji pozarządowych. W działaniach tych, zarówno w aspekcie udzielania bezpłatnej pomocy prawnej, jak i organizowania wspólnych przedsięwzięć (w szczególności o charakterze informacyjnym i edukacyjnym) Biuro PT RPO w Katowicach wspomagały licznie współpracujące z nim organizacje i stowarzyszenia, zarówno krajowe, jak i o charakterze międzynarodowym (centra pomocy, kliniki prawa, biura porad prawnych, samorządy zawodowe, stowarzyszenia charytatywne, czy też organizacje młodzieżowe i studenckie) oraz praktykanci.

Ponadto pracownicy Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach brali udział w różnych inicjatywach na terenie właściwości Biura oraz współpracowali z innymi instytucjami. M.in. zaangażowali się w wojewódzkie ćwiczenia z zakresu zarządzania kryzysowego pt. „AUTOSTRADA 2016”, w Wojewódzkim Szpitalu Specjalistycznym nr 2 w Jastrzębiu-Zdroju. W ćwiczeniach wzięło udział ponad trzysta osób. Trening służb był pierwszym tego typu ćwiczeniem o charakterze międzynarodowym i był związany z przygotowaniami do Światowych Dni Młodzieży.

Pracownicy Biura współdziałali i współorganizowali imprezy w czasie Wojewódzkiego Tygodnia Seniora. W ramach tygodnia „Śląskie Bezpieczne dla Seniora”, którego Biuro PT w Katowicach wraz z Urzędem Marszałkowskim Województwa Śląskiego i Komendą Wojewódzką Policji w Katowicach było współorganizatorem, odbyła się seria spotkań przebiegająca wokół tego samego scenariusza. Podczas konferencji w Mysłowicach, Bielsku-Białej i Rybniku przedstawiciele Biura PT przekazywali informacje dotyczące praw osób najstarszych. Przedstawiono inicjatywę „Za starość naszą i Waszą”. Zachęcano do przystąpienia do pomysłu Rzecznika i podejmowania wspólnych działań na rzecz podjęcia konwencji dotyczącej praw seniorów. W trakcie konferencji zebrani seniorzy włączyli się aktywnie do dyskusji, która była jednym z punktów programu. Ponadto, Pełnomocnik Terenowy RPO w Katowicach przygotował opinię w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Państwowym Ratownictwie

Medycznym, niejednokrotnie angażował się również w działalność Biura w zakresie przeciwdziałania przemocy wobec kobiet i przemocy w rodzinie uczestnicząc w licznych spotkaniach tematycznych.

W 2016 r. w Biurze Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach przyjęto 984 interesantów, przeprowadzono 2006 rozmów telefonicznych, udzielając wyjaśnień i wskazówek. Wpływ spraw do Biura PT wyniósł 1985, w tym zarejestrowano 824 nowe sprawy.

#### 4. Wiodące problemy rozpatrywane przez Biura Pełnomocników Terenowych Rzecznika Praw Obywatelskich

W społecznym odczuciu instytucja Rzecznika jest istotnym organem chroniącym obywateli przed naruszaniem ich praw przez organy władzy publicznej. W dalszym ciągu wnioskodawcy oczekują podjęcia przez Rzecznika działań nawet w sytuacjach, gdy jest to niemożliwe z uwagi na zakres ustawowych kompetencji. Wart podkreślenia jest fakt, iż wnioski takie formułowane są także przez profesjonalnych pełnomocników, radców prawnych i adwokatów, oczekujących wniesienia przez Rzecznika skarg kasacyjnych, pomimo braku ku temu jakichkolwiek przesłanek. Urząd Rzecznika jest również błędnie traktowany jako podmiot świadczący nieodpłatną pomoc prawną. Niejednokrotnie zdarza się, iż obywatele – niezadowoleni z jakości pomocy świadczonej przez nieodpłatne poradnie prawne – oczekują wsparcia ze strony Rzecznika. Utrzymująca się zła jakość stanowionego prawa jest przesłanką uzasadniającą konieczność rozwijania możliwości działania Rzecznika Praw Obywatelskich.

W 2016 r. skargi obywateli z zakresu **prawa cywilnego** dotyczyły głównie treści wyroków sądowych. Wiele osób zgłaszało się z wnioskami o wniesienie skarg kasacyjnych od prawomocnych wyroków. Wielokrotnie obywatele oczekiwali porady prawnej lub potwierdzenia słuszności i poprawności porady prawnej pozyskanej wcześniej od radców prawnych lub adwokatów, bądź studenckich poradni prawnych. Mniej było skarg na utrudniony dostęp do wymiaru sprawiedliwości spowodowany zbyt wysokimi kosztami sądowymi oraz kosztami pomocy prawnej. Pojawiały się skargi dotyczące ubezwłasnowolnienia.

Skargi na komorników sądowych dotyczyły niewspółmiernej wobec wysokości długu uciążliwości egzekucji dla dłużników, w szczególności poprzez kierowanie egzekucji wobec przedmiotu o wartości znacznie przewyższającej wysokość długu.

Skargi na działanie nadzoru budowlanego w 2016 r. wskazywały na opieszałość tych organów oraz na brak skuteczności w działaniu.



Sprawy mieszkaniowe dotyczyły głównie złego stanu technicznego lokali komunalnych, zbyt długiego czasu oczekiwania na lokale socjalne, zamiany lokalu komunalnego położonego na wyższej kondygnacji na lokale położone na parterze w przypadku osób niepełnosprawnych, sporów sąsiedzkich, skarg na spółdzielnie mieszkaniowe i wspólnoty mieszkaniowe. W 2016 r. zwiększyła się ilość skarg związanych z zamieszkiwaniem na terenach ogródków działkowych.

Wpływały także sprawy dotyczące przyznawania lokali komunalnych, podziałów i ewidencji gruntów, planowania i zagospodarowania przestrzennego, a także sprawy ustanowienia dojazdu i służebności drogowych. Rzadziej niż w latach poprzednich wpływały skargi na przewlekłość postępowania przed organami nadzoru i administracji budowlanej.

Sprawy rodzinne dotyczyły sporów byłych małżonków lub byłych partnerów o prawo do opieki nad wspólnymi dziećmi, bądź o prawo do kontaktów, kwestii przemocy w rodzinie, alimentów, rozwodów oraz spraw dotyczących wydawanych przez sądy rodzinne zarządzeń opiekuńczych.

W 2016 r. z problematyki **prawa administracyjnego i gospodarczego** wpływały skargi dotyczące utrudnień w prowadzeniu działalności gospodarczej wskutek działań organów administracji publicznej, zwłaszcza urzędów celnych oraz urzędów skarbowych. Zgłaszano również skargi konsumenckie.

Nadal wpływały skargi związane z egzekucją należności za nieopłacony abonament radiowo-telewizyjny, prowadzoną wobec osób, które nie dopełniły wymogów warunkujących uzyskanie zwolnienia od obowiązku uiszczania opłat abonamentowych. Osoby starsze oczekiwały „unieważnienia” umowy zawartej z osobami podającymi się za przedstawicieli znanych im firm energetycznych lub telefonicznych oferujących przedłużenie umów na korzystniejszych warunkach w sytuacji, gdy po otrzymaniu przez nich nowych rachunków okazywało się, że zawarte zostały nowe umowy z całkowicie innymi przedsiębiorstwami.

Odnotowano również skargi na niesłuszne, w opinii interesantów, umieszczenie w szpitalu psychiatrycznym bez wyrażenia przez nich woli.

W 2016 r. badano także sprawę nowelizacji przepisów ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych i aktów wykonawczych, zwłaszcza w zakresie czynności stwierdzania zgonu, płatności i właściwości podmiotów upoważnionych do sprawowania pieczy nad zwłokami i szczątkami ludzkimi.

W **sprawach karnych** dominowały wnioski o złożenie kasacji od wyroków, ale często także od postanowień sądów utrzymujących w mocy postanowienia prokuratorów o umorzeniu postępowań przygotowawczych in rem. Liczną grupę spraw kasacyjnych stanowiły wnioski składane przez adwokatów.



W indywidualnych skargach podnoszono problem naruszeń praw i wolności osób, wobec których zostały podjęte bezprawne działania polegające na zablokowaniu kół pojazdów, celem wymuszenia opłaty za parkowanie.

W 2016 r. zwiększyła się liczba skarg związanych z wrogimi i agresywnymi działaniami wobec cudzoziemców. Rozpoznawano sprawy dotyczące marszów antyimigracyjnych i mowy nienawiści.

Skargi na Policję z reguły dotyczyły niewłaściwego zachowania funkcjonariuszy i niepodjęcia oczekiwanych przez obywateli działań. Badano też nieprawidłowości w działaniach Policji, Straży Miejskiej oraz Inspekcji Transportu Drogowego w związku z postępowaniami mandatowymi. Wnioski kierowane do Rzecznika dotyczyły m.in. kamer monitorujących przejazd na czerwonym świetle, uprawnień strażników gminnych/miejskich do używania fotoradarów, czy niewłaściwego zachowania funkcjonariuszy Policji prowadzących kontrolę ruchu drogowego.

W 2016 r. został rozwiązany problem tzw. prokuratorów sesyjnych poprzez ustanowienie zasady uczestnictwa w posiedzeniu sądowym prokuratora, który prowadził lub nadzorował postępowanie przygotowawcze albo sporządził akt oskarżenia, co daje rękojmię znajomości sprawy w stopniu umożliwiającym należyte pełnienie roli oskarżyciela. Spowodowało to jakościową poprawę realizacji funkcji oskarżyciela publicznego. Zjawisko wymaga jednak monitorowania w dłuższym czasie, ze względu na nadal istniejącą możliwość stosowania instytucji prokuratora sesyjnego w wyjątkowych sytuacjach.

W sprawach z zakresu **prawa karnego wykonawczego** osoby odsadzone skarżyły się na złe warunki bytowe w zakładach karnych i aresztach śledczych, na niezapewnienie odpowiedniej opieki medycznej, nadużycia władzy przez funkcjonariuszy Służby Więziennej, ograniczenia w kontaktach z osobami bliskimi, brak dostępu do pracy w warunkach osadzenia, a także ograniczenia w dostępie do nauki oraz praktyk religijnych.

Udział w Krajowym Mechanizmie Prewencji Tortur ma wymiar niezwykle istotny dla funkcjonowania Biur PT z uwagi na czynnik doświadczenia, transparentności, wzbudzania odpowiednich relacji w stosunkach z podmiotem kontrolowanym, a także istotnego oddziaływania na zewnątrz.

**Skargi osób z niepełnosprawnościami** dotyczyły zamiany lokali komunalnych na lokale położone na niższych kondygnacjach, nieprawidłowości w toku orzekania o niepełnosprawności, skutkujących utratą prawa do świadczeń, warunków przewożenia osób z niepełnosprawnością narządu ruchu na dłuższych trasach kolejowych, lub odmowy uwzględnienia prawa do zniżek. Osoby

przebywające w domach pomocy społecznej skarżyły się na warunki socjalne i na sposób traktowania ich przez przedstawicieli organów administracji publicznej.

**Sprawy z zakresu problematyki prawa pracy i zabezpieczenia społecznego** dotyczyły w szczególności wysokości świadczeń emerytalnych i rentowych, wyroków sądowych (wnioski o skargi kasacyjne) i prawa do uzyskania świadczenia rodzinnego. Wnioskodawcy skarżyli się zarówno na przewlekłość postępowania sądowego, zainicjowanego wniesieniem odwołania od niekorzystnej decyzji organu rentowego, spowodowaną długim czasem oczekiwania na sporządzenie opinii przez powołanego biegłego lekarza specjalistę, jak i na rzetelność wydawanych opinii tj. pobieżność wykonanych badań, czy nieuwzględnianie zapisów w dokumentacji medycznej.

Zarówno na wniosek stron, jak również z urzędu podejmowano działania w sprawach, których przedmiot stanowiła problematyka dyskryminacji i nierównego traktowania. W 2016 r. zarzuty najczęściej dotyczyły dyskryminacji ze względu na narodowość, płeć, niepełnosprawność oraz wiek.

## **31. Ocena stanu przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela**

W związku z badanymi przez Rzecznika skargami, nasuwają się uwagi natury ogólnej dotyczące zarówno etapu tworzenia prawa, jak i etapu jego stosowania. Nadsyłane do Rzecznika skargi wskazują bowiem na występowanie problemów wykraczających poza ramy indywidualnych spraw.

### **A. Tworzenie prawa**

Proces tworzenia prawa w 2016 r. nie może być oceniony pozytywnie. Wiele ustaw przyjmowanych było pośpiesznie, bez należyście przeprowadzonego procesu konsultacji społecznych (ustawa o działaniach antyterrorystycznych, reforma systemu oświaty). Stanowienie przepisów niejasnych, które nie pozwalają obywatelowi przewidzieć prawnych konsekwencji swoich zachowań jest niedopuszczalne w świetle standardów demokratycznego państwa prawnego.

Jednocześnie nasilił się kryzys konstytucyjny, zapoczątkowany pod koniec 2015 r. Trybunał Konstytucyjny, którego zadaniem jest zapewnienie efektywnej ochrony wolności i praw naruszonych przez organy posiadające kompetencje do stanowienia prawa, nie funkcjonował prawidłowo. Dokonana pod koniec 2015 r. nowelizacja ustawy o TK, a także przyjmowane kolejne nowe ustawy „naprawcze” nie tylko nie usprawniły działalności Trybunału, ale doprowadziły w praktyce do paraliżu działalności tego organu. W związku z tym, że sprawne funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego ma podstawowy wpływ na przestrzeganie praw i wolności jednostki, Rzecznik kierował wnioski do TK o zbadanie zmian w ustawach ingerujących w sferę niezależności TK i niezawisłości jego sędziów. Wyroki Trybunału Konstytucyjnego, które dotyczyły ustaw regulujących jego funkcjonowanie, nie zostały opublikowane w Dzienniku Ustaw. Przepisy uchwalone w listopadzie oraz grudniu 2016 r. nie dają podstaw do uznania, że Trybunał będzie mógł wypełniać swoją podstawową, konstytucyjną rolę, a tym samym czy ustawodawca będzie w jakikolwiek sposób ograniczany i kontrolowany wówczas, gdy stanowione prawo będzie budziło wątpliwości z punktu widzenia ochrony praw i wolności obywateli. Należy też podkreślić, że w 2016 r. nasiliło się zjawisko ignorowania przez organy władzy kolejnych zaleceń organów i instytucji międzynarodowych dotyczących rozwiązania trwającego kryzysu konstytucyjnego.

Wady legislacji, które stanowią istotne zagrożenie dla praw i wolności człowieka i obywatela, prowadzą do wnoszenia przez Rzecznika samodzielnych wniosków do TK bądź do przystępowania do postępowań wszczętych przed

Trybunałem. Rzecznik zaskarżył m.in. nowelizację ustawy o radiofonii i telewizji z 30 grudnia 2015 r. W sprawie tej Trybunał Konstytucyjny orzekł 13 grudnia 2016 r. stwierdzając niezgodność jej przepisów w zakresie, w jakim konstytucyjny organ państwa (KRRiT) pozbawiony został możliwości wykonywania przypisanych mu Konstytucją zadań.

Napływające do Rzecznika skargi stanowią podstawę do podejmowania działań o charakterze systemowym, w postaci kierowania wystąpień generalnych do właściwych organów państwa, na etapie stanowienia prawa, jak i jego stosowania. Z satysfakcją należy odnotować, że działania kontynuowane przez Rzecznika w 2016 r. zmierzające do uregulowania zasiłków z pomocy społecznej dla rodziców dzieci martwo urodzonych, których płci nie da się ustalić zyskały poparcie senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, która podjęła prace nad projektem stosownych zmian. Pozytywnie zakończyła się również interwencja Rzecznika w sprawie proponowanych przepisów przewidujących zmiany w ustawie o petycjach w zakresie wymogu opatrywania petycji składanej za pomocą środków komunikacji elektronicznej kwalifikowanym podpisem elektronicznym lub podpisem elektronicznym potwierdzonym profilem zaufanym ePUAP.

Istotnym problemem legislacyjnym były tzw. pominięcia ustawowe, a więc gdy przyjmowane rozwiązania prawne nie miały charakteru pełnego. Rzecznik skierował wniosek do Trybunału w sprawie procedury profilowania bezrobotnych, w której wskazał na pominięcie adekwatnego środka zaskarżenia czynności ustalenia dla bezrobotnego profilu pomocy. Pominięcia legislacyjne, polegające na braku uregulowania przysługujących środków ochrony prawnej osobom, których dane są przetwarzane przez właściwe organy do celów walki z przestępczością stały się również przedmiotem wniosków Rzecznika do TK w sprawie ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz w sprawie ustawy antyterrorystycznej.

W dalszym ciągu aktywności Rzecznika wymaga problem prawidłowego tworzenia prawa. Pomimo upływu prawie 20 lat od wejścia w życie Konstytucji, nadal w obrocie prawnym funkcjonują akty prawne niedostosowane swoją formą prawną do standardów konstytucyjnych. Przykładem jest zarządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej w sprawie dopuszczalnych stężeń i natężeń czynników szkodliwych dla zdrowia, wydzielanych przez materiały budowlane, urządzenia i elementy wyposażenia w pomieszczeniach przeznaczonych na pobyt ludzi. Nie dość, że materia ta jest wciąż regulowana aktem nienależącym obecnie do katalogu źródeł powszechnie obowiązującego prawa, to ponadto nie jest na bieżąco aktualizowana zgodnie z postępem wiedzy w ciągu ostatnich 20 lat.

Nadal tolerowane jest tworzenie przepisów niejednoznacznych, których stosowanie wywołuje wątpliwości w praktyce i rozbieżności w orzecznictwie

sądowym. W wielu przypadkach stanowienie prawa odbywało się w pośpiechu, a uchwalane ustawy mają charakter doraźny, służący celom politycznym. Są one przyjmowane z pominięciem gruntownej, pogłębionej analizy wprowadzonych rozwiązań, zarówno pod względem zgodności z całym systemem prawa, jak i z Konstytucją. Za jaskrawy przykład tak tworzonych regulacji uznać można rozwiązania przyjęte w ustawie o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i o zmianie niektórych ustaw. Liczne przepisy tej ustawy zostały zaskarżone do Trybunału Konstytucyjnego zarówno przez Rzecznika, jak i przez Posłów i Senatorów RP. Pośpiech w przygotowywaniu projektów nowych przepisów skutkuje licznymi wadami proponowanych regulacji, co skłoniło Rzecznika do aktywniejszego włączenia się w proces legislacyjny poprzez formułowanie uwag i zastrzeżeń już w odniesieniu do tworzonych projektów, tam gdzie dostrzeżone przez niego uchybienia mają bezpośrednie znaczenie dla sfery praw i wolności obywatelskich. Wydaje się, że nasileniu ulega również zjawisko uchwalania przepisów niekompatybilnych z całym systemem prawnym, przykładowo szereg problemów rodzi brak spójności pomiędzy przepisami ustawy o księgach wieczystych i hipotece i prawem upadłościowym w odniesieniu do wpływu ogłoszenia upadłości spółdzielni na byt hipotek ustanowionych na nieruchomościach spółdzielczych, czy nakaz stosowania przepisów procedury cywilnej do orzekania o umieszczeniu w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym.

Z satysfakcją można jednocześnie odnotować, że wiele kwestii, o których uregulowanie lub doprecyzowanie w przepisach Rzecznik apelował od lat, zostało podjętych w ramach, prowadzonych obecnie z inicjatywy poszczególnych resortów, prac legislacyjnych, chociaż nie wiadomo jeszcze jaki będzie ich efekt.

Analiza aktów prawa miejscowego wskazała, że również jakość stanowionego prawa lokalnego nie uległa poprawie. Uchwały rad gmin i powiatów nadal zawierały niezgodne z prawem regulacje. Przyczyną takiego stanu rzeczy były następujące błędy popełniane przez organy stanowiące gmin i powiatów: uchwalanie unormowań sprzecznych z ustawą, nieuprawnione modyfikowanie przepisów ustawowych, regulowanie kwestii nieprzekazanych przez ustawę do unormowania w drodze aktu podstawowego, nieuwzględnianie wytycznych zawartych w upoważnieniu ustawowym do wydania aktu prawa miejscowego, czy powielanie uregulowań zawartych w aktach wyższego rzędu.

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

Reformy zapoczątkowane w 2016 r., dotyczące funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, mogą w ocenie Rzecznika wpłynąć negatywnie na niezawisłość

sędziowską. Szczególne obawy budzą przepisy zwiększające wpływ Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego na działalność sądów (rozszerzenie zewnętrznego nadzoru administracyjnego Ministra Sprawiedliwości nad sądami). W wystąpieniach kierowanych do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik postulował jak najszybszą nowelizację przepisów, przewidujących możliwość przeniesienia sędziów na inne stanowiska służbowe, a także możliwości odwołania sędziów z delegacji. Niepokojące były również wydarzenia związane z odmową Prezydenta powołania na stanowiska sędziowskie kandydatów wskazanych przez Krajową Radę Sądownictwa. Wydaje się, że w demokratycznym państwie prawa zainteresowani kandydaci muszą mieć możliwość zapoznania się z motywami uzasadniającymi podjęcie negatywnej decyzji przez Prezydenta. Z tego względu Rzecznik najpierw wystosował stosowne wystąpienie do Prezydenta, a następnie przystąpił do wszczętego przez zainteresowanych postępowania sądowoadministracyjnego, kierując także skargi kasacyjne do NSA.

Zmiana przepisów dotyczących funkcjonowania prokuratury umożliwiła weryfikację prokuratorów oraz ich degradację służbową. Proces ten, w wyniku decyzji podjętych przez ustawodawcę, odbywał się na podstawie arbitralnych rozstrzygnięć personalnych, gdyż obowiązujące prawo nie określało żadnych przesłanek merytorycznych podejmowania rozstrzygnięć w tym zakresie. Uchwalona ustawa nie stworzyła jednocześnie żadnych gwarancji procesowych dla degradowanych prokuratorów. Stąd też uprawnione jest stwierdzenie, że ustanowione w tym zakresie przepisy godzą w ich prawo do ochrony dobrego imienia, jak też w zasadę niezależności.

Nadal nie została uchwalona zapowiadana kompleksowa ustawa o biegłych sądowych, chociaż sprawa ta powinna być – ze względu na dobro wymiaru sprawiedliwości i prawa obywateli do sądowej ochrony ich praw i wolności – traktowana priorytetowo.

W dalszym ciągu wiele kontrowersji budzi kwestia wysokości stawek wynagrodzenia dla adwokatów i radców prawnych w poszczególnych rodzajach spraw cywilnych. Powszechnie wyrażany jest pogląd, że stawki te są rażąco niskie. Tego rodzaju sprawy stały się przedmiotem licznych skarg konstytucyjnych w roku ubiegłym i nadal oczekują na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny. Tymczasem dokonana w 2015 r. podwyżka stawek wynagrodzeń za zastępstwo radcy prawnego czy adwokata została w 2016 r. cofnięta kolejnym rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości. Wciąż pojawiają się nowe wątpliwości, co do zgodności z Konstytucją przepisów dotyczących kosztów sądowych, przede wszystkim zaś zakresu zwolnienia od tych kosztów w toku postępowania sądowego.

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

Przyznanie Prokuratorowi Generalnemu prawa do ujawniania informacji zgromadzonych w toku postępowania przygotowawczego, także bez zgody prokuratora prowadzącego to postępowanie, jest niezgodne z prawem do ochrony życia prywatnego, rodzinnego oraz z zasadą proporcjonalności.

Na kanwie sprawy dotyczącej odmowy przyjmowania przez prokuraturę zażaleń na zarządzone ekshumacje ofiar katastrofy smoleńskiej, Rzecznik zwrócił uwagę, że ustawa zwykła w przypadku ingerencji w konstytucyjne prawo jednostki do ochrony prawnej życia prywatnego, nie może zamykać drogi do kontroli sądowej wydawanych w tym zakresie rozstrzygnięć. Należy zatem poszukiwać takiej wykładni przepisów Kodeksu postępowania karnego, która zapewni na poziomie stosowania prawa zgodność tych przepisów z Konstytucją.

Konieczne jest wprowadzenie zakazu niepogarszania sytuacji prawnej oskarżonego w przypadku wniesienia sprzeciwu od wyroku nakazowego w postępowaniu karnym, aby uniknąć sytuacji, w której dochodzi do rozstrzygnięcia surowszego od tego, które zawarto w wyroku nakazowym.

Należy zagwarantować osobie zatrzymanej prawo do kontaktu z adwokatem lub radcą prawnym w sposób zgodny z wymogami obowiązującej Polskę dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady. Wymogów tych nie spełnia, i budzi także zastrzeżenia natury konstytucyjnej, brak wyodrębnienia w procedurze statusu osoby podejrzanej i podejrzanego.

Z perspektywy praw i wolności obywatelskich sprzeciw musi budzić wprowadzona do procedury karnej możliwość przeprowadzania i wykorzystywania dowodu uzyskanego do celów postępowania karnego za pomocą czynu zabronionego. Utrzymanie w mocy tego zakazu przed nowelizacją procedury w 2016 r. nie niosło ryzyka dla zasady prawdy materialnej i było efektem uwzględnienia zasady praworządności.

Procedura wykroczeniowa, w zakresie ponoszenia kosztów procesu przez oskarżyciela posiłkowego w sytuacji umorzenia postępowania z powodu zawinionego przez organy postępowania przedawnienia karalności, wymaga dostosowania do standardów konstytucyjnych sprawiedliwego postępowania określonych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.



Należy zachować równość stron procesowych oraz władczą pozycję sądu jako gospodarza procesu karnego po wniesieniu aktu oskarżenia. Wnioski prokuratora o przekazanie mu sprawy do uzupełnienia postępowania przygotowawczego powinny mieć charakter fakultatywny oraz powinny podlegać kontroli sądu.

Prawo pokrzywdzonego przestępstwem do działania w charakterze oskarżyciela posiłkowego ubocznego, mające źródło w konstytucyjnym prawie do sądu, nie może być prawem fasadowym, iluzorycznym. Nie można zaakceptować w demokratycznym państwie prawnym pozbawienia statusu oskarżyciela posiłkowego w postępowaniu karnym bez kontroli instancyjnej.

Nieodzowne jest wprowadzenie sądowej kontroli decyzji nieprokuratorskich organów prowadzących postępowanie przygotowawcze w zakresie odmowy dostępu do akt, a także poddania kontroli sądowej słuszności 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.

Ustawodawca powinien umożliwić uzyskanie godnej rekompensaty osobom represjonowanym w okresie stanu wojennego, wobec których władze PRL nie wykonały orzeczenia, a nadto znieść dyskryminującą cezurę domicylu i uwzględnić w katalogu osób uprawnionych do ubiegania się o odszkodowanie obywateli polskich, którzy walczyli na rzecz niepodległości naszego Kraju na jego terytorium, ale następnie wskutek przesunięcia granic działalność była kontynuowana po 1946 r. poza terytorium państwa polskiego.

Przedawnienie umyślnych przestępstw przeciwko życiu, zdrowiu, wolności lub wymiarowi sprawiedliwości, popełnionych przez funkcjonariuszy publicznych w okresie od 1 stycznia 1944 r. do 31 grudnia 1989 r., narusza określone w Konstytucji i aktach prawa międzynarodowego prawo do sądu osób pokrzywdzonych. Uniemożliwia im bowiem dochodzenie naruszonych przez przestępstwo interesów, które najpierw nie mogły być chronione z przyczyn politycznych, zaś potem – z powodu trudnej do uzasadnienia decyzji ustawodawcy. Oznacza to niepisaną abolicję na takie kategorie zbrodni komunistycznych jak np. pobicie, czy znęcanie się. Nie mogły być one nigdy badane po 1989 r. przez organy ścigania.

### **C. Wolność słowa i prawo do informacji**

Dostrzegalnym negatywnym trendem w 2016 r. były próby ograniczania wolności słowa i wolności wypowiedzi. Ustawa uchwalona w końcu 2015 r. – tzw. mała ustawa medialna – doprowadziła do zmian kadrowych w zarządach i radach

nadzorczych TP S.A. oraz Polskiego Rada S.A. W grudniu 2016 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że pominięcie w tej ustawie konstytucyjnego organu państwa, jakim jest KRRiT, uniemożliwiło wykonywanie powierzonych jej zadań, a tym samym ustawa stała się niezgodna z Konstytucją. Do Rzecznika zgłaszali się dziennikarze, których odsunięto od prowadzenia konkretnych programów, lub którym wypowiedziano umowy o pracę. Prezesi medialnych spółek państwowych, do których wystąpienia w tych sprawach kierował Rzecznik, podnosili, że ich działania pozostają w zgodzie z Kodeksem pracy. Pod koniec roku Rzecznik przypominał standardy wolności wypowiedzi i prawa obywateli do informacji również w wystąpieniach do Marszałka Sejmu, w związku z zaproponowanymi ograniczeniami praw dziennikarzy na terenie Sejmu.

Nadal nie zakończono dyskusji nad depenalizacją przestępstwa zniesławienia. W związku z toczącą się od wielu lat debatą publiczną dotyczącą przestępstwa zniesławienia, uregulowanego w Kodeksie karnym, Rzecznik przedstawił Ministrowi Sprawiedliwości konkretne propozycje wprowadzenia takich zmian legislacyjnych, które doprowadziłyby do uproszczenia procedury dochodzenia roszczeń na drodze cywilnoprawnej, przy jednoczesnym pozostawieniu możliwości zastosowania sankcji karnych do tych przypadków, w których sankcje cywilnoprawne mogą okazać się niewystarczające. Umożliwiłoby to realizację konstytucyjnego prawa do ochrony prawnej życia prywatnego. Stanowisko Rzecznika nie spotkało się jednak ze zrozumieniem Ministra, który podkreślił, że dekryminalizacja zniesławienia doprowadziłaby do zachwiania spójności w obrębie systemu prawa karnego.

#### **D. Wolność osobista**

Z perspektywy respektowania szeroko rozumianego konstytucyjnego prawa do sądu i rozsądnego czasu trwania postępowania, a także ukształtowanego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, niepokój budzi wprowadzenie możliwości stosowania tymczasowego aresztowania tylko z powodu surowości kary grożącej podejrzanemu, także wówczas, gdy nie ma ryzyka, że podejrzany będzie utrudniał postępowanie. Wątpliwości budzi ponadto możliwość przedłużania tymczasowego aresztowania bez określenia górnej granicy lub wskazania szczegółowych przesłanek uzasadniających jego przedłużenie.

Stosowanie przez funkcjonariuszy publicznych wobec jednostki środków przymusu bezpośredniego i broni palnej stanowi poważną ingerencję w prawa i wolności obywatelskie i może przybrać zakazaną formę niehumanitarnego lub

poniżającego traktowania, zatem wymaga zagwarantowania skutecznych środków kontroli ich zasadności i legalności.

Nie do pogodzenia z kanonami konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego jest obowiązująca instytucja środków zabezpieczających, która nałożyła na sąd obowiązek tzw. typowania na przestępcę, czyli określenia stopnia społecznej szkodliwości czynu zabronionego, który sprawca może popełnić oraz prawdopodobieństwa jego popełnienia w przyszłości.

## **E. Prawo do prywatności i ochrona danych osobowych**

W związku z uchwalonymi zmianami w ustawie o Policji oraz innych ustawach regulujących funkcjonowanie służb odpowiedzialnych za walkę z przestępczością, służby państwowe zyskały nowe możliwości gromadzenia informacji o obywatelach, w tym uzyskały prawo dostępu do tzw. danych internetowych. Ustawa o działaniach antyterrorystycznych stworzyła możliwość blokowania stron internetowych. Ograniczyła również prawa cudzoziemców przebywających w Polsce, w tym obywateli Unii Europejskiej, przyznając uprawnienia Szefowi ABW do prowadzenia wykazu osób „powiązanych” z działalnością terrorystyczną, czy też przyznając funkcjonariuszom prawo do gromadzenia i przetwarzania danych biometrycznych oraz danych DNA bez właściwego zabezpieczenia i uzasadnienia. Jednocześnie jednak ani tzw. ustawa inwigilacyjna ani ustawa o działaniach antyterrorystycznych nie poddały sposobu postępowania i wykorzystywania informacji niezależnej kontroli. W latach poprzednich RPO wskazywał wielokrotnie na konieczność takiej kontroli, jednak wprowadzone w 2016 r. zmiany nie uwzględniły standardów wynikających z EKPC i orzecznictwa ETPC, czy z KPP UE i orzecznictwa TSUE.

Brak niezależnej kontroli nad informacjami gromadzonymi przez organy państwowe ujawnił się również w kontekście ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym, która przewiduje dostęp Przewodniczącego KNF do danych wchodzących w zakres tajemnicy telekomunikacyjnej, czy analizowanych (w wyniku skargi indywidualnej) przepisów ustawy o BOR. Rzecznik we wszystkich tych sprawach kierował wystąpienia do właściwych organów, wskazując również na wymogi określone w orzecznictwie sądów międzynarodowych i raportach organów międzynarodowych, jednak nie podjęto żadnych działań zmierzających do uregulowania tych zagadnień.

W dalszym ciągu nieuregulowana pozostała kwestia monitoringu wizyjnego. Mimo kilku wystąpień Rzecznika, do końca roku nie przedstawiono żadnego harmonogramu działań w tym zakresie. Bez reakcji w postaci działań

legislacyjnych pozostały również wystąpienia Rzecznika dotyczące uregulowania monitoringu w szkołach, czy w placówkach, w których udzielane są świadczenia zdrowotne. Problem monitoringu dotyka praw podstawowych obywateli, co oznacza, że ustawa regulująca to zagadnienie kompleksowo jest niezbędna. Dowodem braku właściwych regulacji są również wydarzenia z grudnia 2016 r., kiedy to organy Policji upubliczniły wizerunek osób uczestniczących w zgromadzeniach publicznych. Potrzeba regulacji prawnej w tym zakresie jest pilna tym bardziej, że prace nad kompleksową ustawą o monitoringu wizyjnym zostały w praktyce zaniechane.

W 2016 r. miały miejsce również wydarzenia, które unaocznily słabość zabezpieczeń różnych systemów, w których gromadzone są dane. Obywateli szczególnie zaniepokoił tzw. wyciek danych z bazy PESEL – w tym przypadku jednak wyjaśnienia przekazane Rzecznikowi w odpowiedzi na jego wystąpienie przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministra Cyfryzacji i GODO były wystarczające. Rzecznik podjął również problem tzw. ustawodawstwa FATCA, czyli przepisów mających na celu wykonanie Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki w sprawie poprawy wypełniania międzynarodowych obowiązków podatkowych oraz wdrożenia ustawodawstwa FATCA. Głównym problemem okazał się brak zdefiniowania podstawowego pojęcia rezydenta podatkowego USA, przy jednoczesnym wprowadzeniu odpowiedzialności karnej za złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia. Do końca 2016 r. zmiany zapowiadane przez Ministra Rozwoju i Finansów nie zostały przedstawione, tymczasem kwestia dopuszczalności przekazywania danych obywateli polskich do USA może budzić wątpliwości co do dopuszczalnego ograniczenia prawa do prywatności dla celów służących w istocie amerykańskiej administracji podatkowej.

Unormowania ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw w zakresie stosowania kontroli operacyjnej, podsłuchów i pobierania danych telekomunikacyjnych, pocztowych i internetowych budzą poważne zastrzeżenia z punktu widzenia standardów wskazanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczącego prawa do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej oraz prawa do prywatności i autonomii informacyjnej.

W ocenie Rzecznika ochroną powinny zostać objęte dane osób niebędących pokrzywdzonymi lub świadkami, zawarte w aktach postępowania przygotowawczego. Dotyczy to na przykład osób najbliższych dla zmarłego pokrzywdzonego, bądź osób, których prawa naruszono w związku z przeszukaniem

lub zatrzymaniem rzeczy, a także podejrzani. Udostępnienie akt postępowania stwarza możliwość zapoznania się z danymi teleadresowymi tych osób, co może narazić je na negatywne konsekwencje

## **F. Prawa osób niepełnosprawnych**

Z zaniepokojeniem odnotować należy regres w kwestii prac nad nowym uregulowaniem instytucji prawnej ubezwłasnowolnienia i stworzenia spójnego systemu wsparcia i kurateli dla osób z niepełnosprawnościami psychicznymi. Problematyka ta ponownie znalazła się na etapie wstępnych prac analitycznych w resorcie sprawiedliwości.

System wsparcia dla opiekunów dorosłych osób z niepełnosprawnością wymaga gruntownych i pilnych działań naprawczych, a w szczególności konieczne jest niezwłoczne wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r. (K 38/13), w którym Trybunał uznał, że zróżnicowanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą niepełnosprawną ze względu na moment powstania niepełnosprawności osoby podlegającej opiece jest niezgodny z ustawą zasadniczą. Po wyroku Trybunału niektórzy opiekunowie dorosłych osób niepełnosprawnych dochodzą skutecznie swych uprawnień do świadczenia pielęgnacyjnego na drodze postępowania sądowo-administracyjnego, także z udziałem Rzecznika. Nie stanowi to jednak rozwiązania wszystkich problemów związanych z ograniczeniami w uzyskaniu świadczeń opiekuńczych. W pełni uzasadnione jest zatem oczekiwanie podjęcia działań ustawodawczych, wprowadzających jasne i sprawiedliwe zasady przyznawania świadczeń w odniesieniu do wszystkich osób faktycznie sprawujących opiekę nad niepełnosprawnym członkiem rodziny. Potrzebne są także działania polegające na wyeliminowaniu ograniczeń w dostępie do świadczeń opiekuńczych osobom, które pobierają obecnie wcześniejszą emeryturę z tytułu opieki nad dzieckiem wymagającym specjalnej troski oraz barier w uzyskaniu świadczeń opiekuńczych przez osoby nieobciążone obowiązkiem alimentacyjnym.

## **G. Ochrona zdrowia**

W świetle skarg obywateli, system ochrony zdrowia jawi się jako zbiurokratyzowany, nieefektywny i nieprzyjazny pacjentom. Podejmowane działania reformatorskie nie rozwiązały jego podstawowych problemów. Brak jest kompleksowej regulacji z zakresu jakości w zdrowiu i bezpieczeństwa pacjenta oraz monitorowania zdarzeń niepożądanych. Nie wdrożono właściwej kontroli nad zawartością koszyka świadczeń gwarantowanych, nad podażą świadczeń i

priorytetami przy ich kontraktowaniu oraz nad strukturą i rozmieszczeniem podmiotów leczniczych (mapy potrzeb zdrowotnych).

System finansowania ochrony zdrowia nie uwzględnia zmian w zakresie demografii i technologii medycznych oraz rosnącej świadomości obywateli dotyczącej stanu ich zdrowia. Niewystarczająca skuteczność monitorowania realizacji planu finansowego płatnika oraz umów zawartych ze świadczeniodawcami nie pozwala na oczekiwaną poprawę efektywności wykorzystania środków publicznych przeznaczonych na leczenie pacjentów, w tym skrócenie czasu oczekiwania na świadczenia. W dalszym ciągu występują kolejki do uzyskania świadczeń zdrowotnych na każdym etapie: konsultacji specjalistycznej, diagnostyki, przeprowadzania odpowiednich zabiegów, operacji oraz rehabilitacji medycznej. Taka sytuacja istotnie zmniejsza szanse pacjentów na wyleczenie, poprawę jakości życia lub przeżycie. Występują znaczące różnice w dostępie do świadczeń, spowodowane m.in. nierównomiernym rozmieszczeniem kadry i placówek medycznych na terenie kraju. Podjęto decyzję o wygaszaniu rządowego programu „Leczenie niepłodności metodą zapłodnienia pozaustrojowego”. Organy samorządu terytorialnego nie korzystają przy tym z możliwości zakupu świadczeń zdrowotnych dla mieszkańców.

Brak jest właściwego zdefiniowania roli i miejsca podstawowej opieki zdrowotnej w systemie ochrony zdrowia oraz skutecznych działań nad poprawą organizacji, jakości i funkcjonalności tej opieki. Brakuje kompleksowej, przemyślanej i konsekwentnie prowadzonej profilaktyki oraz systemowego podejścia. Szczególnej troski wymaga zapewnienie zdrowego rozwoju dzieci i młodzieży, w tym opieki medycznej (pediatrycznej i stomatologicznej) w przedszkolu i szkole. Nierozwiązany pozostaje problem opieki senioralnej oraz deficyt świadczeń pielęgnacyjnych i opiekuńczych dla osób chorych i niesamodzielnych.

Obowiązująca ustawa refundacyjna nie rozwiązuje w zadowalający sposób dostępu obywateli do leków. Podejmowane działania w kierunku zwiększenia dostępności ubezpieczonych do leków oraz wprowadzenie z dniem 1 września 2016 r. bezpłatnych leków dla osób po ukończeniu 75. roku życia nie satysfakcjonują pacjentów, gdyż dotychczasowe wykazy refundowanych leków nie odpowiadają ich potrzebom zdrowotnym. Nie funkcjonuje w przewidywanym zakresie system ordynacji leków oraz wyrobów medycznych przez pielęgniarki i położne. Nadal utrzymywał się problem z dostępnością niektórych leków w aptekach, związany z wywozem ich za granicę. Nierozwiązana pozostaje kwestia dostępu polskich pacjentów do marihuany medycznej. Poważne wątpliwości budzi funkcjonowanie programów lekowych, w szczególności procedury kwalifikacji i wykluczania z nich



pacjentów. Minister Zdrowia rozpatrując indywidualne wnioski refundacyjne stosuje niekorzystną dla pacjentów wykładnię ustawy refundacyjnej. Rada Ministrów nadal nie przedłożyła przy tym Sejmowi RP sprawozdania z wykonania ustawy refundacyjnej wraz z oceną skutków jej stosowania, uniemożliwiając ocenę, czy wszystkie kluczowe z punktu widzenia funkcjonowania ustawy założenia zostały prawidłowo wdrożone oraz czy spełniają one funkcję, jaka została dla nich przewidziana.

System ochrony zdrowia potrzebuje większej liczby lekarzy (głównie lekarzy specjalistów), pielęgniarek, położnych i innych pracowników medycznych. Podejmowane w tym zakresie działania cząstkowe (m.in. zwiększenie limitu miejsc na kierunku lekarskim, przywrócenie stażu podyplomowego lekarzy) nie rozwiązują istniejących problemów. Obowiązujące przepisy nie są przyjazne dla lekarzy obcokrajowców, którzy mogliby przyczynić się do poprawy sytuacji pacjentów. Dotyczy to głównie obywateli Ukrainy, Kazachstanu i innych krajów byłego ZSRR, w tym posiadających Kartę Polaka, które ukończyły studia poza granicami UE i posiadają doświadczenie. Dla efektywniejszego wykorzystania czasu pracy pielęgniarki, nie wprowadzono w wystarczającym stopniu do systemu opieki zdrowotnej osoby profesjonalnie przygotowanej do wykonywania czynności higieniczno – opiekuńczych. Nie zrealizowano postulatu włączenia opiekunów medycznych do zabezpieczenia usług opiekuńczych osobom chorym i niesamodzielnym. Przedstawiciele zawodów medycznych sygnalizowali Rzecznikowi problemy dalszego kształcenia, dostępu do specjalizacji zawodowej, warunków wykonywania zawodu, poziomu wynagrodzeń, zatrudnienia i składek z tytułu przynależności do samorządu zawodowego. Frustracja i zniecierpliwienie dotyka przedstawicieli wszystkich zawodów medycznych, czego wyrazem były manifestacje i protesty środowiska.

W skargach obywateli w dalszym ciągu pojawiają się sygnały o przypadkach naruszania przez personel medyczny praw pacjenta, w tym prawa do informacji oraz do świadomej zgody na udzielenie świadczenia zdrowotnego. Ten ostatni problem obserwowany jest w szczególności w przypadku kobiet ciężarnych i rodzących. Bywa, że pacjentki nie są pytane o zgodę na udzielenie kolejnych świadczeń zdrowotnych do porodu (lub wymaga się od nich udzielenia zgody w trakcie akcji porodowej, w stanie ograniczającym możliwość swobodnej decyzji), ani nie tłumaczy się im potrzeby ich udzielenia.

Nadal występował problem z potwierdzaniem prawa do świadczeń opieki zdrowotnej przez niektórych obywateli. Zmianę tej sytuacji przewiduje się dopiero od 2017 r., wraz z wejściem w życie nowych przepisów dotyczących potwierdzania prawa do świadczeń zdrowotnych, wstecznego zgłoszenia do ubezpieczenia



zdrowotnego oraz dochodzenia kosztów świadczeń z zakresu podstawowej opieki zdrowotnej. Rzecznik otrzymywał także skargi w sprawie pobierania od polskich emerytów i rencistów składek na ubezpieczenie zdrowotne od zagranicznych przychodów, w tym wojennych świadczeń otrzymywanych z Niemiec. Zdaniem skarżących egzekwowanie obowiązku pobierania składek na ubezpieczenie zdrowotne od wspomnianych świadczeń, w stosunku do będących u schyłku życia, starych i schorowanych weteranów wojennych, jest wielce niesprawiedliwe.

Treść skarg kierowanych do Rzecznika wskazuje, że sytuacja w zakresie ochrony zdrowia psychicznego nie uległa poprawie. Narodowy Program Ochrony Zdrowia Psychicznego wciąż nie może być realizowany, a opieka psychiatryczna w Polsce nadal charakteryzuje się dominacją jednostronnej, ubogiej oferty dużych szpitali psychiatrycznych, które dysponują bardzo ograniczoną ofertą terapeutyczną. Leczenie psychiatryczne w Polsce sprowadza się generalnie do izolacji osób chorych, a struktura organizacyjna dużego szpitala nie sprzyja indywidualnemu i podmiotowemu podejściu do chorego. Rzecznik otrzymuje liczne skargi wskazujące na naruszanie praw pacjentów w szpitalach psychiatrycznych. W szczególności pacjenci skarżą się na złe warunki sanitarno – bytowe, wyżywienie oraz sposób traktowania przez personel medyczny przy przyjęciu do szpitala i w trakcie hospitalizacji.

## **H. Prawo do pracy**

Obowiązujące w Polsce unormowania ustawowe dotyczące zrzeszania się w związkach zawodowych pozostają niezgodne z Konstytucją, ponieważ nie został dotychczas wykonany wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2 czerwca 2015 r., w którym Trybunał wskazał, że podmiotem wolności zrzeszania się w związku zawodowym są pracownicy, ale w konstytucyjnym rozumieniu tego pojęcia. Z tego względu pracownik będący podmiotem wolności zrzeszania się w związkach zawodowych nie może być identyfikowany wyłącznie przez pryzmat rodzaju stosunku prawnego łączącego go z pracodawcą. Status pracownika powinien być oceniany przez odwołanie się do kryterium wykonywania pracy zarobkowej. W perspektywie konstytucyjnej pracownikiem jest zatem każdy, kto wykonuje określoną pracę zarobkową, pozostaje w stosunku prawnym z podmiotem, na rzecz którego ją świadczy oraz posiada takie interesy zawodowe związane z wykonywaniem pracy, które mogą być grupowo chronione. Potrzebne jest wprowadzenie w ustawie o związkach zawodowych regulacji umożliwiającej korzystanie z wolności zrzeszania się w związkach zawodowych przez wszystkie osoby, które na gruncie konstytucyjnym zaliczają się do kategorii pracowników. W

tym przypadku wadliwość regulacji polega na zbyt wąskim ujęciu określeniu pracowników uprawnionych do korzystania z wolności związkowej.

Konieczne są dalsze zmiany formuły ustalania minimalnego wynagrodzenia za pracę, które pozwolą przy obliczaniu wysokości tego wynagrodzenia nie uwzględniać dodatku za staż pracy. Obecna regulacja prowadzi do mniej korzystnego traktowania osób najniżej wynagradzanych, legitymujących się dłuższym, ponad 5-letnim stażem pracy w porównaniu do osób o krótszym stażu pracy. Osoba, której wynagrodzenie zostało ustalone w wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę, pomimo dłuższego stażu może otrzymywać wynagrodzenie w tej samej wysokości, co osoba rozpoczynająca pracę lub mająca relatywnie krótszy staż pracy. W ślad za regulacją eliminującą dodatek z tytułu wykonywania pracy w porze nocnej należy wprowadzić rozwiązanie, pozwalające na nieuwzględnianie dodatku za staż pracy przy obliczaniu wysokości minimalnego wynagrodzenia.

Ważne znaczenie należy przypisać działaniom, mającym na celu ograniczanie zakresu stosowania zatrudnienia cywilnoprawnego w okolicznościach, które wskazują na wykonywanie pracy w warunkach umowy o pracę. Praktyka zatrudnienia niepracowniczego osiągnęła szczególnie niepokojące rozmiary w działalności firm zajmujących się ochroną osób i mienia oraz świadczących usługi pocztowe i kurierskie, a także w firmach wykonujących usługi cateringu i sprzątanía. Przyjęte przez Radę Ministrów w 2015 r. „Zalecenia w sprawie stosowania przez administrację rządową klauzul społecznych w zamówieniach publicznych” zobowiązują kierowników jednostek administracji rządowej do analizowania możliwości stosowania klauzul społecznych we wszystkich postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego. Dokument ten rekomenduje również stosowanie klauzul społecznych w postępowaniach, do których – ze względu na wartość przedmiotu zamówienia – nie mają zastosowania przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych. Doświadczenia z pierwszego okresu obowiązywania Zaleceń wskazują na pozytywne oddziaływanie tego dokumentu. Podwyższenie w 2017 r. minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz minimalnej stawki godzinowej w umowach zlecenia skutkuje wzrostem kosztów wykonania ustalonych w umowach usług. Konieczne są zatem działania zabezpieczające w budżetach urzędów administracji rządowej zwiększone koszty realizacji zamówienia. Brak takich działań może zagrozić pozytywnym zmianom na rynku pracy, zmierzającym do przeciwdziałania nadużywaniu umów cywilnoprawnych przy realizacji zamówień publicznych.

Funkcjonujący system ochrony roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy powinien zapewniać pełniejszą ochronę roszczeń

pracowniczych. Kluczowe znaczenie ma przyspieszenie udzielanej pomocy finansowej pracownikom, którzy w przypadku niewypłacalności pracodawcy zostali bez uprzedzenia, z dnia na dzień, pozbawieni pracy i wszelkich świadczeń przysługujących im z tego tytułu. Ochrona roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy musi być w pełni dostosowana do obowiązujących regulacji w zakresie prawa restrukturyzacyjnego. Lepszego zdefiniowania wymaga pojęcie faktycznego zaprzestania działalności, które determinuje wypłatę zaliczek na poczet przyszłych świadczeń pracowniczych. Rozszerzenia wymaga także katalog świadczeń możliwych do wypłaty, a także wydłużenie okresów referencyjnych pomiędzy rozwiązaniem stosunku pracy, a datą niewypłacalności pracodawcy.

Zmiany wprowadzone w ustawie o służbie cywilnej naruszają konstytucyjne standardy dotyczące dostępu do służby publicznej oraz funkcjonowania korpusu służby cywilnej. Zastrzeżenia dotyczą przede wszystkim zmiany sposobu obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej. Otwarty i konkurencyjny nabór na wyższe stanowiska w służbie cywilnej został zastąpiony powołaniem. Ustawa zmieniająca obniżyła także wymogi kwalifikacyjne dla osób powoływanych na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Dla bezstronnego i neutralnego politycznie wykonywania zadań państwa zasadnicze znaczenie ma stabilność zatrudnienia w służbie cywilnej. Tymczasem stosunek pracy na podstawie powołania charakteryzuje się najmniejszą ochroną pracownika na wypadek jego rozwiązania. Ustawodawca wyłączył prawo obywateli do informacji o wolnych wyższych stanowiskach w służbie cywilnej. Równocześnie ustawodawca zdecydował się na wygaszenie stosunków pracy z osobami zajmującymi dotychczas wyższe stanowiska w służbie cywilnej obsadzone w wyniku otwartego i konkurencyjnego naboru, po upływie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej, jeżeli nie zostaną im zaproponowane nowe warunki pracy lub płacy albo w razie nieprzyjęcia nowych warunków pracy lub płacy. Decyzja o wygaśnięciu tych stosunków pracy została pozostawiona w niczym nieograniczonej dyspozycji kierowników poszczególnych urzędów. Regulacja ta jest niezgodna z zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa, ponieważ bez konstytucyjnie uzasadnionego powodu narusza bezpieczeństwo prawne osób zajmujących dotychczas wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Z tych względów Rzecznik zaskarżył do Trybunału Konstytucyjnego powyższe zmiany ustawy o służbie cywilnej.

Siedmiodniowy termin do wniesienia przez pracownika odwołania od doręczenia oświadczenia pracodawcy o wypowiedzeniu umowy o pracę narusza konstytucyjne prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

Taki krótki termin do dokonania czynności wniesienia odwołania od wypowiedzenia umowy o pracę nie gwarantuje pracownikowi realnego prawa dostępu do sądu, ponieważ nie zapewnia niezbędnego czasu na wniesienie odwołania i negatywnie wpływa na możliwość dochodzenia roszczeń związanych z istotą stosunku pracy. Ograniczenie w nadmierny sposób (do siedmiu dni) ram czasowych wystąpienia z powództwem może w praktyce prowadzić do zaniechania korzystania z tego środka prawnego, nawet wtedy, gdy decyzja pracodawcy w przedmiocie wypowiedzenia umowy o pracę godzi w oczywisty sposób w obowiązujący porządek prawny. Nadmiernego rygoryzmu tego unormowania nie łagodzi instytucja przywrócenia terminu, która znajduje zastosowanie wówczas, gdy pracownik uchybił terminowi bez swojej winy, a więc nie dotyczy każdego przypadku definitywnej utraty możliwości dochodzenia roszczenia na drodze sądowej. Sprawa konstytucyjności tej regulacji jest przedmiotem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Rzecznik zgłosił udział w tym postępowaniu.

## **I. Prawo do zabezpieczenia społecznego**

Obecny zakres weryfikacji prawomocnych decyzji organów rentowych narusza standardy konstytucyjne. Wzruszalność prawomocnych decyzji emerytalno-rentowych powinna być sytuacją wyjątkową, wynikającą z precyzyjnie określonych przesłanek. Nie kwestionując co do zasady potrzeby weryfikacji prawomocnych decyzji rentowych, Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 28 lutego 2012 r. uznał, że regulacja pozwalająca organom rentowym w nieograniczonym zakresie weryfikować prawomocne decyzje rentowe, niekiedy wydane na skutek błędu organu rentowego, przerzuca konsekwencje takich działań na świadczeniobiorców, nawet wtedy, gdy swym zachowaniem w żadnej mierze nie przyczynili się do sformułowania błędnych ocen. W wyniku tego wyroku, podjętego z wniosku Rzecznika, uchylony został przepis ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, który pozwalał organowi rentowemu na nieograniczoną rekwaliifikację dowodów, które stanowiły podstawę wydania pierwotnej decyzji potwierdzającej nabycie prawa do świadczenia lub ustalającej jego wysokość. Orzekając o niezgodności z Konstytucją tego przepisu Trybunał Konstytucyjny wskazał, że ponowne ustalenie prawa do świadczenia musi być uzasadnione wyjątkowymi okolicznościami, tak aby została zachowana równowaga pomiędzy uzasadnionym interesem jednostki a interesem publicznym. Zasada wazenia tych interesów (zasada proporcjonalności) znajduje szerokie zastosowanie w orzecznictwie ETPCz, w tym w ponad 120 sprawach dotyczących utraty prawa do wcześniejszej emerytury z tytułu opieki nad dzieckiem specjalnej troski, w których

stroną pozwaną była Polska. Zasada ta znajduje także szerokie odzwierciedlenie w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Należy przyspieszyć prace nad wprowadzeniem stosownych zmian ustawowych, które powinny dotyczyć nie tylko powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych, ale także odrębnych systemów zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych.

Zmiana zasad ustalania wysokości emerytury powszechnej przyznawanej osobom urodzonym po 31 grudnia 1948 r., które pobierały wcześniejszą emeryturę, narusza konstytucyjną zasadę równości w prawie do zabezpieczenia społecznego. Dotyczy to w szczególności kobiet urodzonych w 1953 r., będących ostatnim rocznikiem uprawnionym do wcześniejszej emerytury. W stosunku do tej grupy świadczeniobiorców powinny być utrzymane rozwiązania wykluczające pomniejszanie kolejnej emerytury o kwoty wcześniej pobranych emerytur przyznanych przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego. Skarżący, w pismach do Rzecznika, podnosili, że decydując się na przejście na wcześniejszą emeryturę nie mogli wiedzieć, że taka decyzja w przyszłości wpłynie negatywnie na wysokość emerytury powszechnej. Rzecznik bezskutecznie wnioskował o dokonanie odpowiednich zmian ustawodawczych oraz popierał petycje kierowane w tej sprawie do Sejmu i Senatu. Nie można wykluczyć, że problem zostanie rozstrzygnięty w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w pytaniu prawnym. Rzecznik zgłosił udział w tym postępowaniu i przedstawił stanowisko, że zakwestionowana norma prawna ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, w zakresie, w jakim ma zastosowanie do kobiet urodzonych w 1953 r., które przed dniem 1 stycznia 2013 r. nabyły prawo do tzw. emerytury wcześniejszej, narusza konstytucyjną zasadę równości w prawie do zabezpieczenia społecznego.

Z zasady równego traktowania w prawie do zabezpieczenia społecznego wynika obowiązek jednakowego traktowania urlopów wychowawczych, urlopów bezpłatnych oraz okresów niewykonywania pracy z powodu opieki nad dzieckiem zarówno dla potrzeb ustalania podstawy wysokości emerytury lub renty w starym systemie emerytalnym, jak i kapitału początkowego w nowym systemie emerytalnym. Tymczasem nowelizacja ustawy emerytalnej, która weszła w życie 1 maja 2015 r., zmieniła sposób obliczania kapitału początkowego, od którego zależy wysokość emerytur. Przy wyliczaniu kapitału początkowego uwzględnia się okresy składkowe i nieskładkowe. Okresy opieki nad dzieckiem wcześniej liczone były jak każdy inny okres nieskładkowy (0,7 proc. podstawy wymiaru kapitału początkowego). Obecnie obliczane są podobnie jak okresy składkowe (1,3 proc. podstawy wymiaru kapitału początkowego). Kapitał początkowy obliczany jest jednak tylko dla osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r. Dlatego osoby, które mają

emeryturę wyliczoną według „starych” zasad, nie mogą skorzystać z możliwości korzystniejszego przeliczenia okresów, podczas których nie pracowały, ale opiekowały się dzieckiem. Rzecznik bezskutecznie wnioskował o podjęcie odpowiedniej inicjatywy ustawodawczej, zmierzającej do jednakowej „wyceny” okresów opieki nad dzieckiem w stażu ubezpieczenia dla potrzeb ustalania wysokości emerytury w starym i nowym systemie emerytalnym. Problem konstytucyjny został podjęty w pytaniu prawnym skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego. Rzecznik zgłosił udział w tym postępowaniu.

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

Rewizji wymagają zasady kierowania na rehabilitację leczniczą w ramach prewencji rentowej. W świetle ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych do zakresu działania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych należy także prowadzenie prewencji rentowej obejmującej, między innymi, rehabilitację leczniczą ubezpieczonych zagrożonych całkowitą lub częściową niezdolnością do pracy, osób uprawnionych do zasiłku chorobowego lub świadczenia rehabilitacyjnego po ustaniu tytułu do ubezpieczenia chorobowego lub wypadkowego, a także osób pobierających rentę okresową z tytułu niezdolności do pracy. Przepisy ustawy systemowej w ogóle nie regulują kwestii proceduralnych, związanych z kierowaniem na rehabilitację leczniczą ubezpieczonego lub rencisty. W sytuacji, gdy ZUS odmawia skierowania na rehabilitację leczniczą, osoby ubezpieczone oraz renciści nie mają żadnych uprawnień, aby dochodzić swoich racji na podstawie obowiązujących przepisów. Budzi to wątpliwości konstytucyjne. Skierowanie na rehabilitację leczniczą w ramach prewencji rentowej stanowi bowiem realizację prawa do zabezpieczenia społecznego. Konieczne jest podjęcie działań ukierunkowanych na poprawę poziomu i skuteczności ochrony osób przebywających w prywatnych domach opieki. Do Rzecznika docierają niepokojące sygnały, dotyczące przypadków nieludzkiego traktowania osób przebywających w



placówkach, które prowadzą działalność gospodarczą polegającą na sprawowaniu opieki nad osobami w podeszłym wieku, niepełnosprawnymi lub przewlekle chorymi. Pilną potrzebą jest nasilenie działań kontrolnych uniemożliwiających wykonywanie takiej działalności bez zezwolenia. Nieprawidłowości występują jednak także w domach opieki, które wymagane zezwolenie uzyskały. Zastrzeżenia dotyczą w szczególności niskiego standardu usług, braku wymogów dotyczących kwalifikacji osób zatrudnionych w prywatnych domach opieki, a także ograniczania praw przebywających w nich osób. Regulacje zawarte w ustawie o pomocy społecznej nie dają wojewodom wystarczających podstaw do podejmowania skutecznych działań. Istniejący system kar pieniężnych nie jest wystarczająco skuteczny. Osoby umieszczane w takich placówkach nie zawsze wyrażają na to zgodę. Umowę często zawiera rodzina, mimo że osoba umieszczana w placówce nie jest ubezwłasnowolniona. W umowach znajdują się niejednokrotnie postanowienia ograniczające prawa osób przebywających w domach opieki, np. zakaz opuszczania placówki. Szczególnie trudne do skontrolowania są przypadki podawania leków, również psychotropowych, bez nadzoru lekarza oraz stosowanie przymusu bezpośredniego. Blisko 90% placówek stosowała postanowienia umowne, które budziły zastrzeżenia ze względu na wprowadzone ograniczenia praw osób przebywających w placówce. Nasilił się problem braku systemu płynnego przekazywania opieki nad osobami niesamodzielnymi pomiędzy szpitalami a pomocą społeczną. Może to wskazywać na potrzebę wprowadzenia instytucjonalnych rozwiązań, które wyeliminowałyby lukę między systemem ochrony zdrowia, a systemem opieki społecznej.

## **J. Ochrona prawa własności i innych praw majątkowych**

W dalszym ciągu w obszarze zainteresowania Rzecznika pozostaje zakres i charakter ograniczeń nakładanych na prywatnych właścicieli nieruchomości w związku z realizacją celów publicznych, przede wszystkim inwestycji infrastrukturalnych (jak np. rozbudowa sieci przesyłowych, w tym sieci energetycznych, dróg publicznych, inwestycje w zakresie farm wiatrowych itd.). Przedmiotem interwencji Rzecznika są przepisy regulujące uprawnienia procesowe właścicieli, określające rodzaj i charakter ograniczeń prawa własności oraz zakres przyznawanych z tego tytułu rekompensat. Zwiększonego zainteresowania wymaga stosowanie tych przepisów w praktyce, zwłaszcza przy ustalaniu wysokości i wypłaty odszkodowań za ograniczenie własności.

Zapewne część z wymienionych wyżej regulacji stanie się elementem Kodeksu urbanistyczno-budowlanego, nad którym obecnie pracuje Rada Ministrów.



Planowana zmiana zasad planowania przestrzennego mogłaby przyczynić się do rozwiązania znacznej liczby problemów, sygnalizowanych, także przez Rzecznika, od wielu lat, takich jak: nieracjonalna polityka przestrzenna gmin, dezorganizacja procesów inwestycyjno-budowlanych prowadzonych na podstawie indywidualnych decyzji lokalizacyjnych oraz brak właściwej ochrony praw właścicieli nieruchomości położonych na terenach chronionych czy zablokowanych inwestycyjnie. Nadal pozostaje otwarta kwestia zakresu rekompensat przyznawanych za utrzymywanie się na gruntach prywatnych tzw. rezerw planistycznych. Do wykonania przez ustawodawcę w tym zakresie pozostają wyroki zarówno Trybunału Konstytucyjnego, jak i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, wydane w sprawach przeciwko Polsce.

Obszarem, w którym Rzecznik dostrzega szereg problemów, praktycznie nierozwiązywanych od samego początku ustrojowej transformacji, jest uporanie się ze skutkami powojennych wywłaszczeń i nacjonalizacji. Nie zostały uchwalone żadne przepisy, które ujmowałyby „oddolnie” toczące się procesy reprivatyzacyjne w jasne i spójne – a przede wszystkim sprawiedliwe – ramy prawne. Do tej pory nie wykonano nawet wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2015 r., orzekającego częściową niekonstytucyjność przepisów umożliwiających stwierdzanie nieważności decyzji administracyjnych wydanych z rażącym naruszeniem prawa, bez żadnych ograniczeń czasowych, nawet tych wydanych przed kilkudziesięciu laty. Sytuacja taka narusza poczucie prawnego bezpieczeństwa tych prywatnych właścicieli, którzy wywodzą swoje prawa z decyzji sprzed wielu lat; nie zawsze w ich sytuacji system prawny przewiduje adekwatne gwarancje ochronne.

Szczególnie trudnym zagadnieniem pozostaje kwestia tzw. gruntów warszawskich. Z jednej strony nowelizacja ustawy o gospodarce nieruchomościami z 2015 r. ograniczyła zwroty nieruchomości w naturze oraz miała ograniczyć handel roszczeniami, z drugiej jednak – nie uchwalono adekwatnych przepisów odszkodowawczych; w tym zakresie niewykonane zatem pozostają kolejne orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Brakuje tu całościowego, kompleksowego ujęcia problemu, uwzględniającego również aspekty społeczne, a przede wszystkim sytuację prawną lokatorów budynków komunalnych zwracanych poprzednim właścicielom. Problemów tych nie rozwiążą działania podejmowane incydentalnie, *ad hoc*. Nadal nie jest też jasny status kościelnych komisji regulacyjnych orzekających o zwrocie mienia kościołów i związków wyznaniowych, przejętego w okresie PRL. W szczególności, mimo wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2013 r., wciąż budzi wątpliwości dopuszczalność kontroli takich orzeczeń przez niezawisły sąd; przepisy procesowe wydają się tu nieoperatywne.

Ponieważ lakoniczne i szczątkowe przepisy nie rozwiązują wielu skomplikowanych problemów z zakresu regulacji stosunków własnościowych z okresu nawet kilkudziesięciu lat, rozstrzyganie indywidualnych sporów przez orzecznictwo skutkuje daleko idącymi rozbieżnościami stanowisk, co w sposób oczywisty wpływa na niejasność prawa i niepewność sytuacji prawnej obywateli, tj. właścicieli (zarówno byłych, jak i aktualnych) takich nieruchomości. W takiej sytuacji jedyną możliwością ujednolicenia praktyki stosowania tych przepisów pozostaje podejmowanie uchwał, także z inicjatywy Rzecznika, przez powiększone składy Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego. Jest to jednak rozwiązanie dalece nieefektywne, ze względu na długotrwałość i koszty, także społeczne, takich procesów oraz ich siłą rzeczy wycinkowy charakter.

Sferą, w której w ocenie Rzecznika doszło do znacznego obniżenia poziomu ochrony konstytucyjnych wolności i praw obywateli, są nowe regulacje obrotu gruntami rolnymi, prywatnymi i państwowymi, wprowadzone ze względu na upływ (w maju 2016 r.) okresu ochronnego wynegocjowanego w traktatach przedakcesyjnych. Ustawy uchwalone w kwietniu 2016 r. istotnie ograniczają prawa prywatnych uczestników obrotu, poddając obrót nieruchomościami – i to nie tylko tymi rzeczywiście służącymi do prowadzenia produkcji rolnej – administracyjnej reglamentacji, sprawowanej za pośrednictwem państwowej Agencji Nieruchomości Rolnych. Ustawy te zawierają też szereg regulacji uprzywilejowujących własność państwową i umożliwiają przejmowanie gruntów prywatnych bez należytej kontroli zasadności takich działań przez niezawisły sąd. Przepisy te stały się przedmiotem kilku wniosków Rzecznika do Trybunału Konstytucyjnego.

Podjęte w 2016 r. prace legislacyjne dotyczące szeroko rozumianego prawa mieszkaniowego dają nadzieję na poprawę w następnych latach sytuacji w zakresie wsparcia ze strony państwa w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli. Rzecznik z satysfakcją odnotował, że bardzo wiele z jego postulatów formułowanych w latach ubiegłych w wystąpieniach do organów państwa zostało uwzględnionych w przygotowanych projektach ustaw. Z pewnością cenną inicjatywą jest podjęcie próby stworzenia spójnego systemu wsparcia mieszkaniowego dla obywateli w ramach Narodowego Programu Mieszkaniowego, przygotowanie postulowanej i oczekiwanej od bardzo dawna nowelizacji ustawy o ochronie praw lokatorów czy nowelizacji przepisów dotyczących spółdzielczości, celem realizacji wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Niektóre projektowane rozwiązania budzą wątpliwości Rzecznika, które na bieżąco są sygnalizowane właściwym resortom.

## **K. Ochrona praw rodziny**

Kwestią, która wymaga pogłębionej analizy ze strony państwa jest funkcjonowanie obecnych regulacji dotyczących wykonywania kontaktów z dzieckiem orzeczonych przez sąd. Do Rzecznika napływa bowiem coraz więcej sygnałów, że rozwiązania wprowadzone kilka lat temu nie sprawdzają się w praktyce. Krytycznie ocenia je również środowisko sędziowskie. Dotychczas resort sprawiedliwości nie monitorował praktyki sądowej w tych sprawach, stosowne dane analityczne są gromadzone dopiero od 2016 r. Ich analiza powinna przełożyć się na konkretne wnioski dotyczące poprawy sytuacji w tym obszarze.

Z zalem można odnotować brak większego zainteresowania ze strony resortu sprawiedliwości podniesionym wspólnie przez Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka zagadnieniem rozszerzenia regulacji prawnych zapewniających dziecku reprezentację w postępowaniach sądowych jego dotyczących (rozstrzyganie o władzy rodzicielskiej, miejscu zamieszkania dziecka, kontaktach). Wydaje się, że dla pełniejszego zagwarantowania kierowania się w takich sprawach dobrem dziecka, zasadne byłoby rozbudowanie obecnych instytucji prawnych umożliwiających ustanowienie dla dziecka kuratora czy zapewnienie mu profesjonalnego pełnomocnika procesowego.

W dalszym ciągu nie została uregulowana problematyka zasad, metod i dopuszczalności wykonywania testów kodu genetycznego DNA. Sprawa ta jest podnoszona w działaniach Rzecznika od wielu lat.

## **L. Ochrona praw konsumentów**

Do Rzecznika wpływają liczne skargi na przedsiębiorców świadczących usługi na rzecz konsumentów, w szczególności dotyczą one branży usług telekomunikacyjnych. Obywatele są wprowadzani w błąd przy zawieraniu umów telekomunikacyjnych przez osoby, które sugerują, że reprezentują dotychczasowego operatora. Informacje przekazywane przez te firmy są nierzetelne, także w zakresie wysokości należnych opłat za usługi. W praktyce dopiero w momencie otrzymania faktury okazuje się, że obywatel zawarł nową umowę z innym przedsiębiorcą. Niejednokrotnie dochodzi do wykorzystania nieporadności konsumentów, a w szczególności osób starszych czy schorowanych, które nie mają dostatecznej wiedzy, do kogo mogą się zwrócić w takich sytuacjach. Pojawił się również problem z telefonicznym zawieraniem umów oraz utrwalaniem, przechowywaniem i dostępem konsumentów do nagrań rozmów, np. w celach reklamacyjnych. Coraz powszechniejszą praktyką jest oferowanie przez przedsiębiorców (np. telekomunikacyjnych) drogą telefoniczną dodatkowych usług

niezwiązanych z podstawową działalnością (np. dostawa prądu lub gazu). W takich przypadkach dochodzi często do niedoinformowania konsumentów, co do rzeczywistego przedmiotu umowy dodatkowej oraz związanych z tym kosztów.

Ponadto, z treści skarg kierowanych do Rzecznika wynika, że sytuacja kredytobiorców, którzy zawarli umowy kredytu hipotecznego denominowanego lub indeksowanego we franku szwajcarskim, nadal jest bardzo trudna. Brak rozwiązań systemowych oraz ograniczony dostęp do profesjonalnej pomocy prawnej zagraża ich bezpieczeństwu finansowemu. W tej sytuacji Rzecznik Praw Obywatelskich uznał za konieczne podjęcie działań we współpracy z Rzecznikiem Finansowym. Zdecydowano o przeprowadzeniu wspólnej akcji informacyjnej „Masz kłopot z pożyczką frankową? Dowiedz się, co możesz zrobić”. W 2017 r. w Biurach Pełnomocników Terenowych RPO oraz punktach konsultacyjnych RPO, eksperci z dziedziny prawa i finansów spotykają się z obywatelami, analizują dokumenty (umowy kredytowe) oraz udzielają stosownych informacji.

Rzecznik otrzymuje sygnały o problemach osób starszych na rynku usług bankowych. Osoby te mają trudności z wywiązaniem się ze swoich zobowiązań wobec banków. Popadają w spiralę zadłużenia, która jest przyczyną ich wykluczenia społecznego. Banki nie wykazują chęci udzielenia pomocy np. poprzez restrukturyzację zadłużenia. Bardzo często sprzedają zadłużenie firmie windykacyjnej, która niejednokrotnie wykorzystuje niską świadomość prawną dłużników.

Wiele skarg dotyczy także ogólnej działalności firm windykacyjnych. Nadal dochodzi do sytuacji, w których kierowane przez firmy windykacyjne wezwania do zapłaty nie zawierają wskazania, z jakiego tytułu firma windykacyjna jest uprawniona do żądania zapłaty danej należności, czy też nie wskazują kwoty zadłużenia i jej podstawy prawnej oraz terminu zapłaty. Skarżący podnoszą również, że firmy windykacyjne stosują praktyki niemieszczące się w granicach obowiązującego prawa, a polegające na zastraszaniu wejściem do mieszkania konsumenta bez jego zgody, informowaniu o zadłużeniu sąsiadów dłużnika oraz jego pracodawcy.

Ponadto, w 2016 r., a w szczególności w jego drugiej połowie, do Rzecznika wpływały skargi dotyczące podwyżek składek na ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych (OC). Wpływ na podwyżki składek OC niewątpliwie miały działania podejmowane przez Komisję Nadzoru Finansowego, która wezwała podległe polskiemu nadzorowi zakłady ubezpieczeń do zakończenia tzw. wojny cenowej i dostosowania cen ubezpieczeń OC do faktycznie ponoszonego ryzyka.

## **Ł. Daniny publiczne**

W 2016 r. Rzecznik szczególną uwagę poświęcił zasadzie rozstrzygania wątpliwości na korzyść podatnika (*in dubio pro tributario*), formalnie obowiązującej w polskim prawie podatkowym od dnia 1 stycznia 2016 r. Pomimo tego, że na skutek interwencji Rzecznika została wydana interpretacja ogólna Ministra Finansów, zawierająca wskazówki co do stosowania zasady *in dubio pro tributario*, w praktyce okazało się, że organy podatkowe nie odwołują się do tej reguły. Argumentują, że przepisy podatkowe są jasne i nie budzą wątpliwości. Do Rzecznika docierały też niepokojące sygnały o tym, że podatnicy mają duże trudności z powołaniem się na tę zasadę przed sądami administracyjnymi. Rzecznik opublikował specjalny poradnik, w którym przedstawił najważniejsze informacje na temat zasady *in dubio pro tributario* wraz z wyjaśnieniami, w jaki sposób skutecznie korzystać z tej zasady ze wskazaniem konkretnych przykładów spraw sądowych. Rzecznik w dalszym ciągu będzie monitorował stosowanie zasady *in dubio pro tributario* w praktyce, zarówno przez organy podatkowe, jak i sądy administracyjne.

Rzecznik dostrzegł także problem związany z wprowadzeniem do porządku prawnego z dniem 15 lipca 2016 r. klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania. Stosowanie tej klauzuli w praktyce rodzi wiele wątpliwości prawnych, w szczególności w zakresie wyłączenia mocy ochronnej interpretacji indywidualnych. Zasada wyłączająca ochronę dla podatników posiadających interpretację indywidualną ma również dotyczyć interpretacji wydanych przed wejściem w życie wspomnianej regulacji, jeżeli korzyść podatkowa została uzyskana po 1 stycznia 2017 r. Ponadto, istotne wątpliwości może budzić sposób, w jaki w praktyce organy będą stosować klauzulę, która miała być wymierzona w celu walki z oszustwami podatkowymi. Tymczasem, zdaniem organów, klauzula znajdzie zastosowanie w sprawach dotyczących zwykłych podatników np. darowizn między najbliższymi członkami rodziny. Przedstawiony problem wymaga podjęcia przez Rzecznika interwencji.

Ponownie aktualna stała się kwestia opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych sprzedaży nieruchomości po śmierci współmałżonka. We wcześniejszych latach, m.in. po interwencjach Rzecznika, orzecznictwo sądów administracyjnych zajęło korzystne dla podatników stanowisko, zgodnie z którym pięcioletni termin uprawniający do sprzedaży nieruchomości bez podatku należy liczyć od daty pierwotnego jej nabycia przez małżonków. W 2016 r. zaczęły pojawiać się orzeczenia potwierdzające pogląd organów podatkowych o możliwości dwukrotnego nabycia nieruchomości – pierwszy raz w chwili zakupu nieruchomości wraz ze współmałżonkiem w przypadku obowiązywania wspólności

majątkowej – a drugi raz w wyniku dziedziczenia po śmierci współmałżonka. Co za tym idzie, pięcioletni termin liczony jest od daty nabycia nieruchomości w drodze spadku po zmarłym współmałżonku. W ocenie Rzecznika sprawa ta może wymagać podjęcia dalszych działań.

W 2016 r. do Biura Rzecznika wpływały liczne skargi przedsiębiorców dotyczące przewlekłości kontroli podatkowych, szczególnie w zakresie zwrotu podatku VAT. Działania organów podatkowych prowadziły do nieuzasadnionego wydłużania kontroli podatkowych. To powoduje z kolei wstrzymanie zwrotu nadwyżki podatku VAT, czego skutkiem jest zagrożenie płynności finansowej i straty ekonomiczne przedsiębiorcy. W takich przypadkach przewlekłość postępowania kontrolnego godzi w zasadę zaufania do organów podatkowych, jak również zasadę skuteczności i współmierności, zgodnie z którą organy podatkowe powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia.

Ponadto, odnotowano znaczny wpływ skarg obejmujących sprawy dotyczące postępowań egzekucyjnych w administracji z tytułu zaległego abonamentu rtv. Skargi te napływają głównie od obywateli znajdujących się w trudnej sytuacji osobistej i finansowej oraz osób starszych. W praktyce niejednokrotnie dochodzi do znacznych opóźnień w rozpoznaniu przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji wniosków abonentów o umorzenie lub rozłożenie na raty powstałych zaległości. Nieprawidłowości zachodzą także po stronie Poczty Polskiej, która domaga się od obywateli wykazania faktu wyrejestrowania odbiornika rtv po upływie wielu lat.

## **M. Ochrona środowiska**

Na gruncie badanych spraw związanych z uciążliwościami hałasowymi, ujawnił się problem zbyt dużej złożoności procedur, mających na celu doprowadzenie do przestrzegania norm dopuszczalnej emisji hałasu. Wątpliwości budzi w szczególności instytucja decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu. Praktyka pokazuje, że nie doprowadzają one bezpośrednio do likwidacji nadmiernej emisji hałasu, mimo iż przepisy dopuszczają możliwość zawarcia w nich wymagań mających do tego doprowadzić. Niezależnie od tego, utrudnione jest przeciwdziałanie uciążliwościom hałasowym, które nie są objęte regulacjami prawa ochrony środowiska, w szczególności powodowanym przez imprezy masowe i obiekty gastronomiczne.

W 2016 r. pojawił się problem niedostatecznych działań państwa w zakresie przeciwdziałania zanieczyszczeniu powietrza. Coraz liczniejsze są sygnały obywateli związane z wielokrotnym przekraczaniem dopuszczalnych norm stężeń



niektórych substancji w powietrzu. We wpływających do Rzecznika skargach uwidacznia się również obawa części obywateli przed skutkami ekonomicznymi wynikającymi z wprowadzanych lub zapowiadanych środków przeciwdziałania zanieczyszczeniu powietrza (np. w przypadku konieczności zmiany sposobu ogrzewania).

W dalszym ciągu nierozwiązany pozostaje problem przeciwdziałania uciążliwościom zapachowym. Wieloletnie zaniechania w zakresie określenia norm jakości zapachowej powietrza nie pozwalają organom ochrony środowiska na efektywne przeciwdziałanie uciążliwościom, które dotyczą dużej liczby obywateli. W sprawach związanych z uciążliwościami zapachowymi dostrzegalny jest brak regulacji przeciwdziałających nadmiernej koncentracji przedsięwzięć powodujących te uciążliwości (np. fermy drobiu i tuczników, pieczarkarnie, zakłady przetwarzające odpady).

## **N. Sytuacja osób pozbawionych wolności**

### **1. Osadzeni w jednostkach penitencjarnych**

Zdaniem Rzecznika mediacja po wyroku jest instytucją niezmiernie potrzebną. Jako forma dobrowolnej aktywności skazanych może przyczynić się do ich resocjalizacji. Przy konfliktach stron pozostających ze sobą w bliskich relacjach, rodzinnych czy sąsiedzkich, może wpływać na przebieg zadośćuczynienia poszkodowanemu. Może również obniżyć koszty ponoszone przez wymiar sprawiedliwości, ograniczyć wtórną przestępczość oraz wzmocnić kontrolę nad wykonaniem wyroku wobec skazanego na kary nieizolacyjne.

Stosowanie przymusu bezpośredniego w jednostkach penitencjarnych w oparciu o ustawę o ochronie zdrowia psychicznego, jest niepokojącym zjawiskiem, zwłaszcza jeżeli w trakcie dochodzi do poniżającego i niehumanitarnego traktowania osób pozbawionych wolności, łamania praw pacjenta do opieki sprawowanej zgodnie ze standardami profesjonalizmu i rzetelności, nierespektowania procedur stosowania przymusu bezpośredniego oraz uchybień w prowadzeniu dokumentacji. 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.



Zdaniem Rzecznika niezbędne jest wyeliminowanie z zarządzeń regulujących porządku wewnętrzne jednostek penitencjarnych zapisów, które nie gwarantują pełni praw przysługujących osadzonemu i są niezgodne z aktami prawa powszechnie obowiązującego. Zasadne jest także publikowanie zarządzeń dyrektorów jednostek penitencjarnych w sprawie porządków wewnętrznych na stronie internetowej Służby Więziennej.

Odbywanie kary pozbawienia wolności oraz wykonywanie tymczasowego aresztowania w warunkach obowiązującej w Polsce normy powierzchniowej, stanowi przykład niehumanitarnego i poniżającego traktowania i karania. Niska norma powoduje dodatkowe dolegliwości związane z izolacją penitencjarną w szczególności u więźniów z niepsychotycznymi zaburzeniami psychicznymi oraz upośledzeniem umysłowym, którzy w związku z tymi dolegliwościami i deficytami odczuwają znacznie intensywniej depryzację potrzeb w związku z faktem pozbawienia wolności. Istnieje zatem potrzeba zwiększenia metrażu celi mieszkalnej przypadającej na jednego osadzonego.

Zdaniem Rzecznika pisemne skargi, prośby i wnioski więźniów, 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. Służba Więzienna nie prowadzi bowiem rejestrów korespondencji wewnętrznej, nie wydaje też osadzonemu potwierdzeń odbioru tej korespondencji, co powoduje, że oprócz oświadczeń obu stron nie ma żadnych obiektywnych dowodów w sprawie, że wniosek, skarga lub prośba zostały przez osadzonego złożone.

Wobec stwierdzonej praktyki nieudzielania przez organ dysponujący zgody na korzystanie z aparatu telefonicznego przez tymczasowo aresztowanego, w celu porozumiewania się z obrońcą, Rzecznik podkreślił, że znacznie ogranicza to prawo do obrony, zagraża również zachowaniu zasady równości broni w postępowaniu karnym, czyli sprawiedliwości proceduralnej.

Prawo dostępu do informacji publicznej przysługuje każdemu, a więc także osobie pozbawionej wolności. Za informację publiczną należy uznać informacje wytworzone przez władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne oraz inne podmioty, które wykonują funkcje publiczne lub gospodarują mieniem publicznym, jak również informacje odnoszące się do wspomnianych władz, osób i innych podmiotów, niezależnie od tego przez kogo zostały wytworzone. W ocenie Rzecznika optymalnym rozwiązaniem realizującym to prawo w stosunku do osób pozbawionych wolności w jednostkach penitencjarnych byłoby jego wyraźne wskazanie w przepisach Kodeksu karnego wykonawczego.

Funkcjonariusz Służby Więziennej decyduje o poddaniu więźnia kontroli osobistej. Nie jest to jednak decyzja formalna, co uniemożliwia weryfikację zasadności takiej kontroli przez sąd. Narusza to zapisy Konstytucji (prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd i związany z tym prawem zakaz zamykania przez ustawę sądowego dochodzenia naruszeń praw). Niezbędne jest zatem, aby Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się w tej sprawie.

Problem opieki psychologicznej osób pozbawionych wolności koncentruje się na braku wystarczającej dostępności psychologów w jednostkach penitencjarnych. Liczba osób pozbawionych wolności przypadająca na jednego psychologa umożliwia w praktyce realizację niespełna godzinnych spotkań indywidualnych raz w miesiącu. Poza tym realny dostęp więźniów do psychologów bywa dodatkowo ograniczany ich długotrwałymi nieobecnościami w pracy np. z powodu zwolnienia lekarskiego, uczestniczenia w szkoleniach i podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Dlatego Rzecznik wystąpił do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o ustalenie nowego standardu pracy psychologów, zmniejszającego liczbę osób pozbawionych wolności przypadającą na jednego psychologa.

Zdaniem Rzecznika niezbędne jest uzupełnienie przepisów rozporządzenia w sprawie wykazu zakładów leczniczych, w tym psychiatrycznych, przeznaczonych do wykonywania tymczasowego aresztowania oraz warunków zabezpieczenia tych zakładów, tak aby wykaz zakładów leczniczych przeznaczonych do wykonywania tymczasowego aresztowania zawierał, obok więziennych zakładów leczniczych, również te znajdujące się poza strukturą więziennictwa. Brak w wykazie „wolnościowych” podmiotów leczniczych może oznaczać, że tymczasowe aresztowanie osoby, której stan zdrowia wymaga umieszczenia w zakładzie leczniczym, będzie wykonywane wyłącznie w placówkach więziennych. Te zaś często nie dysponują odpowiednimi świadczeniami medycznymi.

W opinii Rzecznika zasadne jest powołanie międzyresortowego zespołu, który poddałby analizie obecne funkcjonowanie więziennej opieki medycznej. Nadal aktualne są bowiem problemy związane z opieką medyczną świadczoną wobec więźniów, będące podstawą wydania przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu orzeczeń stwierdzających naruszenie przez Polskę Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Rzecznik zwrócił uwagę na potrzebę poszanowania praw pacjenta – więźnia. Wymóg składania prośby o wykonanie badań medycznych do dyrektora jednostki penitencjarnej narusza prawo do prywatności oraz prawo pacjenta do zachowania tajemnicy o swoim stanie zdrowia, które określa ustawa o Prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta.

## 2. Nieletni pozbawieni wolności

Brak w obowiązujących przepisach regulacji stosowania nadzoru nad korespondencję nieletnich przebywających w zakładach poprawczych, schronisk dla nieletnich i młodzieżowych ośrodkach wychowawczych przez administracje tych jednostek, stanowi przykład niewystarczającej ochrony tajemnicy korespondencji prowadzonej przez nieletnich. W porównaniu z sytuacją osób pozbawionych wolności w jednostkach penitencjarnych, ochrona praw nieletnich w tej kwestii jest niewystarczająca i w związku z tym istniejąca luka prawna powinna zostać usunięta.

Brak przepisów regulujących sytuację nieletnich matek przebywających w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych powoduje, że dochodzi do naruszania konstytucyjnych praw do ochrony życia rodzinnego i macierzyństwa nieletnich. Nie mogą one przebywać wraz ze swoimi dziećmi w odpowiednich warunkach. Obowiązujące regulacje Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego wskazują, że niezależnie od władzy rodzicielskiej rodzice oraz ich dziecko mają prawo i obowiązek utrzymywania ze sobą kontaktów, które obejmują w szczególności przebywanie z dzieckiem i bezpośrednie porozumiewanie się. Stworzenie katalogu i definicji zdarzeń nadzwyczajnych, które mogą zaistnieć w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych, opracowanie odpowiednich procedur postępowania w sytuacji wystąpienia takiego zdarzenia, jak również sporządzenie procedur jednolitego dokumentowania oraz przekazywania organom nadzorującym informacji o wydarzeniach nadzwyczajnych, umożliwi uzyskanie rzetelnej wiedzy w zakresie występowania w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych tego typu sytuacji. Informacje te pozwolą na dokładne zdiagnozowanie oraz podjęcie odpowiednich działań w zakresie zapobiegania takim zdarzeniom, ale przede wszystkim zapewnią bezpieczeństwo wychowankom placówek.

Skierowanie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego niekonstytucyjności przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich, zezwalających na umieszczanie nieletnich w oddzielnym pomieszczeniu lub izbie przejściowej dla zapewnienia bezpieczeństwa i porządku, było konieczne ze względu na tworzenie przez te przepisy dodatkowego systemu izolacji nieletnich. Tymczasem pozbawienie lub ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonych w ustawie. Regulacje ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich określają aktualne granice pozbawienia lub ograniczenia tej wolności. Należy zatem przyjąć, że każda norma prawna ograniczająca bezpośrednio wolność osobistą nieletniego, wobec którego jest wykonywany środek poprawczy musi mieć wyraźne umocowanie w ustawie. Takiego umocowania nie posiadały przepisy wskazanego

rozporządzenia. W efekcie podjętych działań zaskarżone przez Rzecznika przepisy rozporządzenia zostały uchylone przez Ministra Sprawiedliwości.

### 3. Pobyt w miejscach pozbawienia wolności

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego przepisy ustawy, na podstawie której po odbyciu w pełni kary pozbawienia wolności możliwe jest dalsze pozbawienie człowieka wolności (uznanego za stwarzającego zagrożenie dla społeczeństwa), poprzez umieszczenie w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym bądź ograniczenie tej wolności, poprzez zastosowanie nadzoru prewencyjnego, są co do zasady zgodne z Konstytucją i umowami międzynarodowymi. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że wyłącznie jeden z zakwestionowanych przepisów ustawy, odnoszący się do procedury przedłużania pobytu w Ośrodku, narusza ustawę zasadniczą.

Prewencyjne pozbawienie wolności człowieka, uznanego za stwarzającego zagrożenie i bezterminowe umieszczenie go w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym nie oznacza, że można go pozbawić jednocześnie konstytucyjnych praw, bez jakiegokolwiek podstawy prawnej. Rzecznik zwrócił uwagę, że w aktualnym stanie prawnym do takich ograniczeń dochodzi. Tymczasem zgodnie z Konstytucją ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Celem badania lekarskiego jest ustalenie, czy zatrzymana osoba może przebywać w pomieszczeniach dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia. W przypadku niewłaściwej diagnozy może wystąpić zagrożenie zdrowia, a nawet życia osób zatrzymanych w czasie ich pobytu w tych placówkach. Problem braku właściwej diagnozy dotyczyć może w szczególności osób cierpiących na zaburzenia psychiczne lub psychicznie chore. W stosunku do tego typu osób zatrzymanych pożądaną jest, by badanie wstępne wykonywane było przez lekarza psychiatrę.

Rzecznik postulował rozszerzenie kompetencji ratowników medycznych zatrudnianych w izbach wytrzeźwień o możliwość podejmowania decyzji w stosunku do pacjentów takich placówek, w szczególności związanych z ich przyjęciem i zwolnieniem z izby. Obecnie takie kompetencje zastrzeżone są wyłącznie dla lekarzy i felczerów zatrudnianych w takich placówkach. W związku z

brakiem od wielu lat kształcenia w zawodzie felczera, obsługa medyczna izby spoczywa w zasadzie tylko na lekarzach. Trudności w ich pozyskaniu do pracy w tych miejscach przekładają się w praktyce na problemy z funkcjonowaniem izb wytrzeźwień. Wizytacje KMP ujawniły sytuacje, w których w związku z brakiem lekarzy i felczerów izby były czasowo zamykane. Wykorzystanie potencjału ratowników medycznych stanowiłoby rozwiązanie przeciwdziałające powtarzaniu się takich sytuacji.

Podobnie jak w odniesieniu do osób umieszczanych w pomieszczeniach dla osób zatrzymanych Straży Granicznej, tak i w odniesieniu do zatrzymanych umieszczanych w pomieszczeniach Policji dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia oraz w policyjnych izbach dziecka, czynność szczegółowego sprawdzenia, jakiej poddawane są osoby zatrzymane w tych placówkach, przybiera formę kontroli osobistej połączonej z rozbieraniem do naga. Problem koncentruje się na realizowaniu tej czynności w praktyce na podstawie przepisów rozporządzenia, podczas gdy regulacja ingerująca w prawo do prywatności i nietykalności cielesnej ograniczająca prawa osoby zatrzymanej może być w świetle Konstytucji realizowana jedynie na podstawie przepisów ustawy, precyzyjnie regulujących te ograniczenia.

## **O. Funkcjonowanie administracji publicznej i samorządu terytorialnego**

Czas trwania postępowań administracyjnych jest stałym źródłem niezadowolenia obywateli. Coraz częściej obserwowaną przyczyną takiego stanu rzeczy (obok tradycyjnie występującego stanu bezczynności mającego różne podłoża) jest nadmierny formalizm w działaniu organów administracji. Zasadniczym dążeniem organów bywa chęć zgromadzenia w toku postępowania jak największej ilości materiału dowodowego bez uprzedniej oceny jego rzeczywistej przydatności dla prowadzonego postępowania. Cierpi na tym szybkość podejmowania decyzji. Dodatkowym źródłem przedłużania czasu trwania postępowań administracyjnych bywa – niespełniająca swojej roli – kontrola instancyjna wydawanych decyzji.

Zastrzeżenia obywateli budzą również działania organów administracji w zakresie egzekucji należności publicznoprawnych. Zdarzają się przypadki kierowania żądania wszczęcia egzekucji administracyjnej w przypadku braku ku temu podstaw zarówno formalnych (np. nieskutecznie doręczone upomnienie), jak i materialnych (osoba, przeciwko której wszczynana jest egzekucja wykazała już uprzednio brak podstaw do kierowania względem niej żądań). Generuje to

niepotrzebne, długotrwałe postępowania (w tym sądowoadministracyjne), a bywa także źródłem wyegzekwowania nienależnych wierzycielowi kwot. Problemy dla obywateli generują również postępowania w sprawie zastosowania ulg w należnościach publicznoprawnych (umorzenie, rozłożenie na raty). Dostrzegalna jest w działaniu organów prowadzących te postępowania obawa przed narażeniem się na zarzuty naruszenia dyscypliny finansów publicznych w razie zastosowania ulg. Dominuje przy tym niekorzystna dla obywateli wykładnia przepisów określających przesłanki stosowania ulg. Problemem pozostaje również czas trwania postępowań o zastosowanie ulg.

W dalszym ciągu pojawiają się przypadki unikania rozpatrywania spraw indywidualnych z zakresu administracji publicznej w formie decyzji administracyjnej. Dotyczy to w szczególności przypadków, w których jedynie odmowa uczynienia zadość żądaniu obywatela przybiera tę właśnie formę (np. odmowa zameldowania). Utrudnia to obywatelom możliwość poddania rozstrzygnięcia kontroli (instancyjnej, sądowej).

Obywatele w dalszym ciągu zgłaszali Rzecznikowi liczne problemy związane z działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Spektrum przedstawianych Rzecznikowi zagadnień jest bardzo szerokie. Obejmuje w szczególności lokalne prawodawstwo oraz wykonywanie zadań wynikających z przepisów ustawowych. Nieprawidłowości w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego nie zawsze eliminują organy sprawujące nadzór nad jego działalnością. W szczególności nadzór nad stanowieniem prawa lokalnego nie w pełni spełnia swoje funkcje. Wynika to z szeregu powodów. Jednym z nich jest tradycyjnie brak obowiązku przedkładania organowi nadzoru wszystkich aktów (zarządzeń, uchwał) organów jednostek samorządu terytorialnego. Kolejnym – wadliwość oceny legalności dokonywana przez organy nadzoru. W rezultacie, zamiast zapobiegania wchodzeniu do obiegu prawnego aktów sprzecznych z prawem, ich kontrola często ma charakter następczy i inicjowana jest przez podmioty niebędące organami nadzoru (obywateli i ich zrzeszenia, prokuraturę, Rzecznika Praw Obywatelskich).

Przedmiotem kierowanych do Rzecznika skarg są również konflikty (o różnym podłożu) na linii władze samorządowe – mieszkańcy oraz władze samorządowe – organy administracji rządowej. Środkiem zaradczym ich powstawania mogłaby być niewątpliwie poprawa wzajemnej komunikacji i informowania o motywach podejmowania konkretnych działań.

W dalszym ciągu zauważalne są przypadki utrudniania przez władze samorządowe dostępu obywateli do informacji publicznej, w szczególności w zakresie wstępu na posiedzenia kolegialnych organów samorządowych. Obejmują one zarówno wprowadzanie utrudnień instytucjonalnych (ograniczenia w aktach



prawnych regulujących przebieg posiedzeń organów), jak i ograniczenia incydentalne (przypadki wyproszenia obywateli z posiedzenia). Dostrzegalnym dążeniem obywateli jest przy tym chęć aktywnej, a nie jedynie biernej partycypacji w posiedzeniach organów samorządowych (możliwość zabierania głosu). Władze samorządowe nie wszędzie dostrzegają przy tym, że zapewnienie takiej możliwości mogłoby się przyczynić do lepszego zrozumienia potrzeb lokalnej społeczności i często uważają ją wyłącznie za źródło zakłócenia przebiegu posiedzenia.

## **P. Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy**

Deregulacja zawodu pracownika ochrony miała na celu ułatwienie kandydatom dostępu do pracy w charakterze pracownika ochrony. Obniżeniu wymagań po stronie kandydatów na pracowników ochrony odpowiadać miała zwiększona kontrola organu koncesyjnego nad przedsiębiorcami wykonującymi działalność gospodarczą w zakresie usług ochrony osób i mienia. Niestety wyrażona w uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej zwiększona kontrola nad przedsiębiorcami nie została zrealizowana. Brak skutecznej kontroli nad koncesjonowaną działalnością w zakresie ochrony osób i mienia może prowadzić do nieprawidłowości w realizacji jednego z podstawowych zadań państwa, jakim jest zapewnienie obywatelom bezpieczeństwa oraz ochrona ich mienia.

Wszczęcie postępowania karnego o przestępstwo umyślne wobec kwalifikowanego pracownika ochrony, nakłada na właściwy organ Policji obowiązek skreślenia go z listy kwalifikowanych pracowników ochrony. Nawet po umorzeniu postępowania karnego lub uniewinnieniu, skarżący nie może odzyskać utraconych uprawnień automatycznie. Nie ma także możliwości uzyskania odszkodowania za utracone dochody. Obligatoryjne skreślenie z listy kwalifikowanych pracowników ochrony wydaje się rozwiązaniem nieproporcjonalnym w stosunku do dolegliwości, jakie niesie za sobą utrata uprawnień niezbędnych do wykonywania pracy. Szczególnie niezrozumiała wydaje się sytuacja, w której pracownik ochrony zostaje skreślony z listy kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej również w przypadku, gdy nie dopełni on obowiązku zawiadomienia właściwego komendanta wojewódzkiego Policji o jakiegokolwiek zmianie danych objętych wpisem, w terminie 14 dni od dnia jej powstania.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami kobieta będąca żołnierzem służby kontraktowej może zostać zwolniona ze służby do 6 tygodni przed urodzeniem dziecka, z uwagi na upływ czasu określonego w kontrakcie. Przepisy ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych przewidują ochronę przed zwolnieniem



w okresie urlopu macierzyńskiego, urlopu ojcowskiego lub urlopu rodzicielskiego. Nie chronią jednak przed zwolnieniem żołnierzy kobiet będących w ciąży, podczas gdy pragmatyki pozostałych służb mundurowych taką ochronę zapewniają. Z Konstytucji wynika szczególna rola organów władzy publicznej we wspieraniu macierzyństwa. Również przepisy unijne gwarantują określony standard ochrony zatrudnienia kobiet w ciąży.

Powszechny obowiązek obrony, określony w Konstytucji, nie uzależnia jego realizacji od formy zatrudnienia. Osobami zobowiązanymi do realizacji obowiązku obrony są zarówno osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę, jak i osoby świadczące pracę na podstawie umowy zlecenia. Prowadzi to do wniosku, że również zleceniobiorcom należy się świadczenie rekompensujące utracone wynagrodzenie, które mogliby uzyskać w okresie odbywania ćwiczeń wojskowych.

Rozwiązanie polegające na obligatoryjnym zwolnieniu ze służby po osiągnięciu określonego wieku, przyjęte w ustawie o Biurze Ochrony Rządu, może prowadzić do dyskryminacji funkcjonariuszy BOR ze względu na wiek. Przydatność do służby nie powinna być oceniana wyłącznie pod kątem wieku. Z punktu widzenia zadań Biura Ochrony Rządu ocena powinna uwzględniać także inne okoliczności, np. stan zdrowia, zdolność fizyczną i psychiczną funkcjonariusza, możliwość wykorzystania doświadczenia funkcjonariusza w pionie szkolenia. Proporcje pomiędzy interesem służby a interesem jednostki zostały zachwiane, co może prowadzić do dyskryminacji ze względu na wiek.

Skutkiem stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny pominięcia ustawodawczego było nałożenie na ustawodawcę obowiązku podjęcia działań prawodawczych zmierzających do urzeczywistnienia zasady równości w zakresie prawa do zabezpieczenia społecznego funkcjonariuszy Służby Celnej. Ustawodawca ma swobodę wyboru sposobu realizacji wyroku Trybunału. Nowa regulacja może obejmować tylko funkcjonariuszy wykonujących zadania polegające na rozpoznawaniu, wykrywaniu, zapobieganiu i zwalczaniu przestępstw oraz wykroczeń albo wszystkich funkcjonariuszy celnych, tak jak ma to miejsce w pozostałych służbach mundurowych.

Odwołanie dyrektora zakładu karnego następuje w drodze rozkazu personalnego Dyrektora Generalnego Służby Więziennej i nie wymaga uzasadnienia. Odwołany dyrektor powinien przynajmniej poznać powód podjętej decyzji personalnej. Za niedopuszczalne należy uznać funkcjonowanie w systemie prawnym przepisu, który daje organom państwa zbyt dużą swobodę, prowadzącą do zupełnej dowolności rozstrzygnięć, bez konieczności ich uzasadniania. Z ustawy o Służbie Więziennej nie wynika, aby od tego rozkazu personalnego przysługiwała skarga do sądu administracyjnego. Tym samym rozkaz personalny odwołujący

funkcjonariusza ze stanowiska nie podlega zaskarżeniu. Powody jego sformułowania nie będą oceniane zarówno na poziomie odwoławczym, skargowym, jak i sądowym.

Funkcjonariusze Służby Więziennej wskazują na brak wystarczającej ochrony prawnej w przypadku wnoszonych przeciwko nim pozwów przez osadzonych, wynikających często z pomówień. Pozycja procesowa funkcjonariuszy jest wówczas gorsza niż osadzonych. Oddziałowych często nie stać na wynajęcie adwokata czy radcy prawnego. Członkowie związków zawodowych sporadycznie uzyskują pomoc finansową na opłacenie usług pełnomocnika procesowego z budżetu organizacji związkowej. Tymczasem osadzony otrzymuje w postępowaniu przed sądem adwokata z urzędu.

Ustawodawca uznając, że przymusowe zatrudnienie określonej grupy żołnierzy 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 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. Pozbawił ich tym samym prawa do wynagrodzenia za stosowane represje oraz wykonywanie przymusowej pracy w czasie czynnej służby wojskowej.

W dalszym ciągu nie został rozwiązany problem sygnalistów w służbach mundurowych. Pomimo upływu ponad roku od wystąpienia, Rzecznik nie otrzymał merytorycznej odpowiedzi. 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.

## CZEŚĆ II

### Sprawy międzynarodowe i społeczne

## **1. Działalność międzynarodowa Rzecznika Praw Obywatelskich w 2016 r.**

### **A. Współpraca Rzecznika Praw Obywatelskich z międzynarodowymi i narodowymi instytucjami ombudsmąnskimi**

Dla Rzecznika rok 2016 był niezwykle ważny z punktu widzenia ochrony i wzmacniania swojej pozycji ustrojowej zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym. Do Polski przybyło z wizytą wiele podmiotów międzynarodowych, a Biuro RPO było jedną z instytucji, której skuteczność funkcjonowania monitorowano. Komisja Wenecka gościła w urzędzie dwukrotnie, każdorazowo badając, czy Ombudsman może w sposób niezależny wykonywać obowiązki wynikające ze swojego mandatu. Komisja Wenecka była zainteresowana w szczególności opinią Rzecznika w kwestii zmian legislacyjnych dokonywanych m.in. w dziedzinie sądownictwa, czy też wolności mediów w Polsce. Kwestia ograniczania kompetencji i budżetu Rzecznika została natomiast podniesiona w raporcie Nilsa Muiżnieksa, Komisarza Praw Człowieka Rady Europy<sup>1212</sup>, który w lutym 2016 r. przebywał z wizytą w Polsce, zbierając informacje dla Rady Europy na temat sytuacji praw człowieka w polskim porządku prawnym. W swoim sprawozdaniu Nils Muiżnieks oprócz rangi urzędu RPO, podkreślił także wpływ sprawnego działania wymiaru sprawiedliwości na właściwe funkcjonowanie instytucji Rzecznika podczas rozpatrywania skarg obywatelskich. Dzięki współpracy z Komisarzem, Rzecznik zorganizował konferencję podsumowującą wizytę pt. „Wymiar sprawiedliwości w Polsce – refleksje na kanwie raportu Komisarza Praw Człowieka Rady Europy”, która odbyła się jesienią 2016 r. w Biurze RPO.

Sytuacja Rzecznika Praw Obywatelskich w kontekście funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego wzbudziła także zainteresowanie Sekretarza Generalnego Rady Europy, Thorbjørna Jaglanda, który spotkał się z Rzecznikiem w dniu 5 kwietnia 2016 r. w siedzibie w Warszawie. Sekretarz wyraził swoje zaniepokojenie sytuacją w Polsce, wskazując na fakt, że sparaliżowanie działalności Trybunału Konstytucyjnego bezpośrednio zagraża prawom i wolnościom wszystkich obywateli, a nie tylko osób, których skargi są aktualnie rozpatrywane. Rzecznikowi złożył wizytę także Frans Timmermans, pierwszy wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej. Tematem spotkania była sytuacja instytucji RPO wobec kryzysu konstytucyjnego w państwie. Stan przestrzegania

---

<sup>1212</sup> Raport dostępny w języku polskim pod adresem:

<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2924344&SecMode=1&DocId=2378084&Usage=2>

praw człowieka w Polsce został opisany również w rocznym raporcie Departamentu Stanu USA<sup>1213</sup>. Analitycy wskazali w nim główne problemy, z którymi spotyka się Rzecznik. Jako przykłady podano: warunki odbywania kary pozbawienia wolności, zwalczanie mowy nienawiści, dyskryminację kobiet na rynku pracy, prawa mniejszości narodowych oraz dyskryminację ze względu na orientację seksualną, a także ochronę prawa pracowników do zrzeszania się, przemoc domową, a przede wszystkim konieczność ochrony niezależności Rzecznika. Podczas sesji Rady Praw Człowieka ONZ w Genewie Wysoki Komisarz ONZ ds. praw człowieka, Zeid Ra'ad Al-Hussein, zachęcał rząd do korzystania z doświadczenia Rzecznika oraz do obrony wartości demokratycznych. Oświadczenie mające na celu udzielenie Rzecznikowi wsparcia i podkreślenie konieczności ochrony niezależności instytucji Rzecznika w Polsce oraz wyrażenie poparcia dla działań RPO zostało podpisane w marcu 2016 r. m.in. przez działające w ramach Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR)<sup>1214</sup>, a także Europejską Sieć Krajowych Instytucji Praw Człowieka (ENNHRI)<sup>1215</sup>, Europejską Sieć Organów Równościowych EQUINET<sup>1216</sup>, Radę Europy<sup>1217</sup>, Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Praw Człowieka (OHCHR)<sup>1218</sup>, a także Specjalnego Sprawozdawcę Narodów Zjednoczonych do Spraw Sytuacji Rzeczników Praw Obywatelskich<sup>1219</sup>. Do ponowienia przez ENNHRI wsparcia dla Rzecznika doszło w październiku 2016 r. przy udziale Międzynarodowego Instytutu Ombudsmiana (IOI)<sup>1220</sup>. W lipcu 2016 r. Europejski Zarząd Międzynarodowego Instytutu Ombudsmiana (IOI) przeprowadził<sup>1221</sup> w Polsce misję rozpoznawczą ukierunkowaną na monitoring stanu niezależności RPO w wykonywaniu mandatu oraz jego skuteczności w dziedzinie ochrony praw człowieka i obywatela. Jednym z ważnych elementów programu misji rozpoznawczej IOI w Polsce była debata publiczna o

<sup>1213</sup> Report dostępny w języku angielskim pod adresem:

<https://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/#wrapper>

<sup>1214</sup> Office for Democratic Institutions and Human Rights - <http://www.osce.org/odihr>

<sup>1215</sup> European Network of National Human Rights Institutions- <http://ennhri.all2all.org/>

<sup>1216</sup> Equinet European Network of Equality Bodies - <http://www.equineteurope.org/>

<sup>1217</sup> Council of Europe - <http://www.coe.int/en/>

<sup>1218</sup> United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights -

<http://www.ohchr.org/EN/Pages/Home.aspx>

<sup>1219</sup> Pełna treść oświadczenia w języku angielskim znajduje się pod adresem:

[http://ennhri.all2all.org/IMG/pdf/joint\\_statement\\_concerning\\_polish\\_commissioner\\_for\\_human\\_rights\\_final.pdf](http://ennhri.all2all.org/IMG/pdf/joint_statement_concerning_polish_commissioner_for_human_rights_final.pdf)

<sup>1220</sup> International Ombudsman Institute (IOI) - <http://www.theioi.org/the-i-o-i>

<sup>1221</sup> Treść drugiego oświadczenia w języku polskim znajduje się pod adresem:

<https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/O%C5%9Bwiadczenie%20ENNHRI%2028.10.2016%20-%20wersja%20polska.pdf> oraz w języku angielskim pod adresem:  
[http://ennhri.org/IMG/pdf/ennhri\\_statement\\_of\\_support\\_for\\_poland.28.10.16.pdf](http://ennhri.org/IMG/pdf/ennhri_statement_of_support_for_poland.28.10.16.pdf)

roli rzeczników praw obywatelskich we współczesnej Europie, zorganizowana przy wsparciu ambasadora Austrii, dra Thomasa M. Buchsbauma oraz Instytutu Spraw Publicznych. Rezultatem wizyty Instytutu w Polsce był raport podsumowujący pozycję Rzecznika przy uwzględnieniu sytuacji politycznej w kraju. Raport zawiera rekomendacje dla przedstawicieli strony rządowej<sup>1222</sup>. Warto dodać, że w kwestii ograniczania immunitetu RPO, wydana została także opinia OSCE/ODIHR w sprawie projektu nowelizacji ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich dotyczącego zmiany zakresu korzystania z immunitetu. W opinii tej podkreślono znaczenie immunitetu i niezależności urzędu RPO w świetle zgodności z Zasadami Paryskimi ONZ.

Jednym z istotnych dla Rzecznika tematów podejmowanych na arenie międzynarodowej w 2016 r. była migracja i jej wpływ na przestrzeganie praw człowieka i poszanowanie godności ludzkiej. RPO szukał skutecznych rozwiązań dla problemu kryzysu migracyjnego w Europie prowadząc dialog z organizacjami pozarządowymi, jednostkami samorządu terytorialnego oraz ombudsmanami innych państw. W styczniu 2016 r. Rzecznik spotkał się z członkami Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego przebywającymi w Polsce z misją poświęconą problemowi migracji. W marcu Biuro RPO, we współpracy z Biurem posła do Parlamentu Europejskiego Andrzeja Grzyba, zorganizowało w Parlamencie Europejskim w Brukseli III Szczyt Rzeczników Praw Obywatelskich z państw Partnerstwa Wschodniego, Bałkanów Zachodnich oraz Grupy Wyszehradzkiej (V4). Celem spotkania była wymiana doświadczeń i dobrych praktyk pomiędzy ombudsmanami, służąca podniesieniu standardów przestrzegania praw człowieka w kontekście kryzysu migracyjnego. W spotkaniu uczestniczyła także Ombudsman Unii Europejskiej, Emily O'Reilly. W czerwcu 2016 r. Rzecznik wziął udział w panelu eksperckim zorganizowanym przez Europejski Uniwersytet Viadrina we Frankfurcie nad Odrą. Uczestnicy dyskusji omówili sposoby przeciwdziałania mowie nienawiści i zachowaniom dyskryminacyjnym w sytuacji kryzysu migracyjnego w Europie, podkreślając potrzebę zrozumienia problemu uchodźców w świetle polityki prowadzonej przez poszczególne państwa. O reakcji Europy na kryzys uchodźczy, a także o wyzwaniach w zakresie przestrzegania zasady praworządności i zagadnieniach związanych z przejrzystością procesów lobbingu w instytucjach UE i państwach członkowskich debatowano podczas cyklicznego spotkania Europejskiej Sieci Rzeczników Praw Obywatelskich, zorganizowanego w

---

<sup>1222</sup> Treść raportu w języku polskim dostępna pod adresem:

<https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Raport%20z%20misji%20Mi%C4%99dzynarodowego%20Instytutu%20Ombudsmana%2024.10.2016.pdf>

Brukseli przez Ombudsmana Unii Europejskiej. W spotkaniu wzięła udział dr Sylwia Spurek, Zastępczyni Rzecznika Praw Obywatelskich.

## **B. Współpraca Rzecznika Praw Obywatelskich z międzynarodowymi i zagranicznymi instytucjami i organizacjami**

W 2016 r. w Biurze RPO odbyło się wiele wizyt studyjnych służących wymianie doświadczeń w dziedzinie ochrony praw człowieka, wspierania społeczeństwa obywatelskiego i zasady państwa prawa. W odpowiedzi na zainteresowanie działaniami Rzecznika, wyrażonymi przez organizacje pozarządowe z Ukrainy, odbyło się spotkanie Stanisława Trociuka, Zastępcy RPO, z ich przedstawicielami. Wizytę w Biurze złożyła również Hilal Elver, Specjalna Sprawozdawczyni ONZ ds. prawa do żywności, zainteresowana stanem przestrzegania tego prawa w Polsce. Podczas spotkania poruszono m.in. kwestie związane z nowelizacją ustawy o obrocie ziemią rolną czy problemem wyżywienia osób osadzonych w zakładach karnych. W maju Rzecznik oraz jego Zastępczyni, dr Sylwia Spurek, spotkali się w Biurze RPO z rabinem Andrew Bakerem, Osobistym Przedstawicielem Przewodniczącego Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie ds. przeciwdziałania antysemityzmowi. Dyskutowano na temat przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na pochodzenie etniczne i zwalczania mowy nienawiści, a także o kwestiach restytucji własności żydowskiej. W rozmowie podkreślono konieczność ujednolicenia polityki lokalnej z rządową w celu zwiększenia efektywności działań służących zwalczaniu dyskryminacji. Wśród wizyt złożonych w Biurze RPO na uwagę zasługuje również wizyta przedstawicieli sądów i prokuratur z krajów UE przebywających w Polsce w ramach Europejskiej Sieci Szkolenia Kadr Wymiaru Sprawiedliwości (*European Judicial Training Network — EJTN*), a także wizyta przedstawicieli Konferencji Organizacji Pozarządowych Rady Europy. Podczas tych spotkań omówiono tematykę funkcjonowania wymiaru sądownictwa w świetle kryzysu konstytucyjnego oraz status i przyszłość organizacji pozarządowych w Polsce.

Jesienią 2016 r. Rzecznik spotkał się ze stypendystami programu szkoleniowego *Carl Friedrich Goerdeler-Kolleg for Good Governance* realizowanego przez Fundację im. Roberta Boscha we współpracy z Niemieckim Towarzystwem Spraw Zagranicznych (DGAP). Dr Adam Bodnar przedstawił młodej kadrze kierowniczej z Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Gruzji, Mołdawii, Ukrainy, Rosji i Turcji kompetencje Rzecznika, najważniejsze wyzwania i proces zmian pozycji ustrojowej Rzecznika w Polsce. Ponadto, Rzecznik odbył spotkanie z nuncjuszem apostolskim, abp. Celestino Migliore, poświęcone wspieraniu osób



biednych i wykluczonych. Przyjął też Dominique’a Reinhorna – wiceprezesa i przewodniczącego Izby w Trybunale Administracyjnym w Marsylii oraz Dunję Mijatović, przedstawicielkę Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie ds. Wolności Mediów omawiając kwestie wolności mediów w Polsce oraz kwestie zawarte we wniosku Rzecznika skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego w związku z ustawą medialną.

Wizyty w Biurze RPO złożyli również: pełnomocnik Departamentu Stanu USA ds. Demokracji, Praw Człowieka i Pracy, Tom Malinowski, prof. Malcolm Evans, przewodniczący podkomitetu ONZ ds. zapobiegania torturom (SPT), a także Anar Mammadli, azerski działacz na rzecz praw człowieka i były więzień polityczny, laureat Nagrody Vaclava Havla przyznawanej wybitnym działaczom na rzecz praw człowieka przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy.

W kalendarium Biura RPO na 2016 r. znalazło się także otwarte spotkanie z Aleksandrem Bialackim, laureatem Nagrody im. Pawła Włodkowica z roku 2014. Dyskutowano m.in. o wolności mediów oraz wspieraniu demokracji i społeczeństwa obywatelskiego. W październiku przedstawiciele Biura RPO spotkali się z delegacją sędziów i prokuratorów z Francji, Włoch, Niemiec, Łotwy i Estonii. Prawnicy przebywali w Polsce w ramach wizyty studyjnej Programu Wymiany EJTN Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratur. Tematyka spotkania dotyczyła roli Rzecznika Praw Obywatelskich w kontekście kryzysu konstytucyjnego. Odbyło się także spotkanie z organizacją Jeonbuk Officials Institute z Korei Południowej, której członkowie zainteresowani byli doświadczeniami Biura RPO w sprawach związanych z zapobieganiem dyskryminacji w Polsce. Natomiast w listopadzie w siedzibie RPO gościł sędzia Vishnu Varunyou – Przewodniczący Wydziału Dyscypliny Budżetowej i Finansowej Naczelnego Sądu Administracyjnego Tajlandii. Tematem głównym spotkania była współpraca Rzecznika z sądami administracyjnymi.

Do sukcesów Rzecznika Praw Obywatelskich należy z pewnością zaliczyć udział specjalny Komisarza Praw Człowieka Rady Europy, Nilsa Muižnieksa, w II Kongresie Osób z Niepełnosprawnościami, zorganizowanym w Warszawie jesienią 2016 r. We wrześniu z wizytą studyjną przybyła delegacja sędziów sądów administracyjnych z Królestwa Tajlandii. Przewodniczył jej wiceprezes Najwyższego Sądu Administracyjnego Vorapot Visrutpich. Tematem rozmów były doświadczenia Biura RPO oraz najważniejsze postępowania, do których w tym roku przystąpił Rzecznik. W tym samym miesiącu dr Adam Bodnar spotkał się z przedstawicielami *EU- Russia Civil Society Forum* - aktywistami na rzecz praw człowieka i demokracji, którzy zaprosili Rzecznika do współpracy przy organizacji forum dla młodych profesjonalistów „Europe Lab” zaplanowanym na 2017 r.

Podczas spotkania poruszono także kwestie związane z niezależnością urzędu RPO oraz zasady współpracy z polskimi i europejskimi organizacjami pozarządowymi.

W 2016 r. w Biurze RPO gościli również delegaci z Najwyższej Rady Sądownictwa Portugalii na czele z Wiceprzewodniczącym Rady, drem Mário Belo Morgando. Rozmowy dotyczyły polskiego systemu sądownictwa i bieżących problemów związanych z przestrzeganiem praw i wolności w Polsce. Również prawnicy i obrońcy praw człowieka z organizacji prawniczych z Białorusi byli zainteresowani bieżącą działalnością RPO i funkcjonowaniem Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur. Tematyka przestrzegania OPCAT w Polsce podjęta została także przez goszczących u RPO delegatów z Krajowego Centrum Zapobiegania Torturom oraz Innemu Okrutnemu, Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu z Kirgistanu.

W 2016 r. cyklicznie przyznawana przez Rzecznika Nagroda im. Pawła Włodkowica trafiła do rąk prof. Thomasa Buergenthala, jednego z najwybitniejszych prawników specjalizujących się w prawach człowieka i w prawie międzynarodowym. Prof. Buergenthal wykładał na The George Washington University w Waszyngtonie, był sędzią Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w Hadze, a także sędzią Międzyamerykańskiego Trybunału Praw Człowieka oraz członkiem Komitetu Praw Człowieka Narodów Zjednoczonych. W związku z wizytą gościa Rzecznik zorganizował także debatę dotyczącą wyzwań dla ochrony praw człowieka w XXI wieku.

Rzecznik utrzymuje dobre stosunki z korpusem dyplomatycznym. W Biurze RPO gościli w 2016 r. m.in. ambasadorowie: USA, Kanady, Irlandii.

Dr Adam Bodnar wziął udział w wielu seminariach eksperckich poruszających tematykę międzynarodową, dotyczących m.in. sprawozdawczości Polski przed organami praw człowieka ONZ czy też związanych z realizacją wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, które odbyły się w MSZ. Ważnym z punktu widzenia współpracy międzynarodowej jest aktywny udział Rzecznika w największym dorocznym spotkaniu przedstawicieli krajów OBWE na temat praw człowieka i demokracji – *Human Dimension Implementation Meeting*. Wystąpienie Rzecznika na konferencji dotyczyło nadużywania instytucji tymczasowego aresztowania. W październiku 2016 r. dr Adam Bodnar uczestniczył w międzynarodowym sympozjum naukowym „*Beyond the Roma Holocaust: From Resistance to Mobilisation*” w Krakowie. W listopadzie uczestniczył w kolejnym seminarium organizowanym przez OBWE – *Human Dimension Seminar*, dotyczącym promowania efektywnych i zintegrowanych systemów sprawiedliwości oraz zapewnienia niezależności i wysokiej jakości systemów sądownictwa. Jego uczestnicy starali się odpowiedzieć na pytanie, jak zapewnić wysoką jakość i

niezależność wymiaru sprawiedliwości. Ważnym wydarzeniem, z punktu widzenia niezależności urzędu, był wspomniany już wcześniej udział dra Adama Bodnara w spotkaniach ekspertów krajowych instytucji praw człowieka w regionie OBWE w listopadzie 2016 r. Podczas dwudniowych warsztatów w siedzibie ODIHR w Warszawie, przedstawiciele krajowych instytucji zajmujących się ochroną praw człowieka dyskutowali m.in. o metodach rozwoju instytucji ombudsmanskich, wzmacnianiu ich niezależności finansowej czy sposobach zagwarantowania niezależnego statusu Rzeczników Praw Obywatelskich w Europie. Rzecznik przedstawił rodzaje zagrożeń wewnętrznych, jakie dotyczyć mogą krajowych instytucji praw człowieka na przykładzie polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich Ombudsmani postanowili opracować raport ze spotkania, który pomoże podzielić się swoimi spostrzeżeniami i doświadczeniem z innymi instytucjami międzynarodowymi, które zajmują się ochroną praw człowieka.

W ciągu 2016 r. Rzecznik odbył kilka wizyt zagranicznych, z których warto wymienić udział w seminarium wysokiego szczebla w Strasburgu na temat podstawowych wartości, imigracji oraz integracji jako wspólnej odpowiedzialności państw członkowskich UE, podczas którego wygłosił referat na temat przeciwdziałania nietolerancji w stosunku do emigrantów w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Natomiast w Budapeszcie, w trakcie międzynarodowej konferencji o prawie do obrony w sprawach karnych, dr Adam Bodnar omówił rolę krajowych instytucji zajmujących się ochroną praw człowieka we wdrażaniu gwarancji związanych z prawem do obrony w sprawach karnych, a zwłaszcza tych wynikających z dyrektyw unijnych oraz orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W marcu 2016 r. w Oksfordzie, Rzecznik promował zasadę państwa prawa i analizował systemy konstytucyjne państw europejskich pod kątem ich skuteczności i niezawodności. Z uczestnikami debaty o reformach w Polsce, która odbyła się w tym samym miesiącu w Berlinie, Rzecznik rozmawiał o ochronie wartości europejskich – w tym praworządności. Podczas międzynarodowych warsztatów europejskich ombudsmanów z udziałem polskiego RPO, które odbyły się w kwietniu w Barcelonie, poruszone zostały zarówno priorytetowe dla Rzecznika zagadnienia związane ze sprawami dotyczącymi migrantów i uchodźców, ale także kwestie ważne z punktu widzenia zagrożenia niezależności instytucji ombudsmanskiej i wyzwań stojących przed krajowymi instytucjami zajmującymi się ochroną praw człowieka w XXI wieku. To właśnie podczas tego spotkania podjęto wspomnianą wcześniej inicjatywę Europejskiego Zarządu Międzynarodowego Instytutu Ombudsmana (IOI) przeprowadzenia misji rozpoznawczej mającej na celu wsparcie działań Rzecznika w Polsce.

Stanisław Trociuk Zastępca RPO wziął udział w cyklicznym spotkaniu Ombudsmanów z Państw Grupy Wyszehradzkiej (V4), które odbyło się pod koniec września w Wysokich Tatrach. W 2016 r. gospodarzem szczytu V4 była dr Jana Dubovcová, Rzecznik Praw Obywatelskich Słowacji. Ombudsmani omówili problematykę legalności działań policyjnych, politykę organów władzy wobec migrantów i warunki panujące w ośrodkach dla cudzoziemców.

W czerwcu *Central European University* w Budapeszcie, na którym dr Adam Bodnar kończył studia LL.M. z zakresu prawa konstytucyjnego i porównawczego, przyznał Rzecznikowi nagrodę *Alumni Impact Award* przyznawaną wybitnym absolwentom tej uczelni. Odznaczenie to dowodzi, że wkład w ochronę praw człowieka i krzewienie wartości demokratycznych przez Rzecznika nie pozostaje bez znaczenia dla środowiska prawników i naukowców w Europie.

Do ważnych inicjatyw RPO zaliczyć należy prezentację raportu alternatywnego w przedmiocie realizacji postanowień Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych przez Polskę. Raport ten rozpoznawany był przed Komitetem Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych ONZ w październiku 2016 r. Przedstawicielki Biura RPO wygłosiły na forum Komitetu w Genewie stanowisko Rzecznika w kwestii przestrzegania praw człowieka w Polsce. Dotyczyło ono obszarów takich, jak: równe traktowanie, warunki zatrudnienia, bezrobocie, związki zawodowe, zabezpieczenie społeczne, praca w szarej strefie, przemoc domowa, opieka nad dziećmi, ubóstwo, mieszkalnictwo, dostęp do służby zdrowia, walka z narkomanią, edukacja i dostęp do kultury. W listopadzie Komitet wydał stosowne zalecenia skierowane do władz RP. Z możliwości prezentacji swojego stanowiska przed Komitetem Rzecznik skorzystał po raz pierwszy w historii istnienia urzędu.

RPO stara się na także bieżąco reagować na ważne wydarzenia międzynarodowe, solidaryzuje się z ofiarami ataków terrorystycznych i przejawów agresji i dyskryminacji na świecie. Jako ważny przykład międzynarodowego zaangażowania Rzecznika należy podać reakcję na sierpniową napaść na obywateli polskich w Harlow w Wielkiej Brytanii, wskutek której jeden z nich zmarł w szpitalu. Zdaniem obserwatorów atak miał charakter przestępstwa na tle narodowościowym. Dr Adam Bodnar podjął natychmiastowe działania poprzez współpracę ze służbą konsularną Ambasady RP w Londynie w celu monitorowania tej sprawy oraz innych przypadków agresji wobec Polaków mieszkających i pracujących w Wielkiej Brytanii. W trybie pilnym zaapelował także do Davida Isaaca, przewodniczącego brytyjskiej Komisji Równości i Praw Człowieka, a zarazem swojego odpowiednika, o podjęcie stosownych działań w sprawie ataków z nienawiści, których ofiarami byli obywatele polscy. Na przełomie września i

października Rzecznik złożył wizytę w Londynie, gdzie spotkał się z Davidem Isaackiem oraz innymi przedstawicielami Brytyjskiej Komisji Równości i Praw Człowieka, a także Kate Allen, dyrektorką *Amnesty International*, Ambasadorem RP w Londynie, prof. Arkadym Rzegockim oraz przedstawicielami Polonii i kadrą kierowniczą i nauczycielską polskich szkół sobotnich w Londynie. Udzielił wywiadów brytyjskim mediom. Przewodniczący Komisji Równości i Praw Człowieka zobowiązał się do szerszego informowania Polaków na Wyspach o przysługujących im prawach w przypadku, gdy doświadczają przemocy, bądź dyskryminacji ze strony innych obywateli. Jednym ze sposobów realizacji tego celu ma być m.in. przetłumaczenie na język polski ulotek informacyjnych, w jaki sposób mogą uzyskać pomoc. Podjęte zostały również działania na rzecz przeprowadzenia badań obrazujących opisaną zjawiskę, a także szerszego informowania o przejawach dyskryminacji polskich migrantów w mediach i poprzez współpracę z organizacjami pozarządowymi zajmującymi się tą tematyką.

### **C. Współpraca międzynarodowa Rzecznika Praw Obywatelskich w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur**

Działalność Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur to również jedna z płaszczyzn współpracy międzynarodowej Rzecznika. Przedstawiciele KMPT uczestniczyli w kilku konferencjach, seminariach, szkoleniach i warsztatach zorganizowanych w Wiedniu, Baku, Trewirze poświęconych zagadnieniom prewencji tortur oraz organizacji i działalności krajowych mechanizmów prewencji w różnych krajach.

Ponadto, uczestniczą w roli ekspertów (Short Term Experts) w dwuletnim projekcie twinningowym Unii Europejskiej, którego celem jest wzmocnienie działalności Rzecznika Praw Obywatelskich Republiki Azerbejdżanu poprzez wymianę doświadczeń i dobrych praktyk w zakresie ochrony praw osób pozbawionych wolności przed torturami, praw dzieci, osób starszych, osób z niepełnosprawnościami oraz szeroko pojętego prawa do informacji, płynących z działalności polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich.

### **D. Działalność międzynarodowa Rzecznika Praw Obywatelskich w obszarze równego traktowania**

Zasada równego traktowania i niedyskryminacji jest istotnym elementem międzynarodowego prawa ochrony praw człowieka. Zarówno w systemie uniwersalnym, jak i w ramach europejskich organizacji ochrony praw człowieka zasadzie tej poświęcone są liczne akty prawne, projekty i inicjatywy. Rzecznik

wykonuje funkcję niezależnego organu do spraw równego traktowania na podstawie implementowanych do polskiego porządku prawnego antydyskryminacyjnych dyrektyw Unii Europejskiej. Rzecznik w obszarze realizacji zasady równego traktowania prowadzi aktywną współpracę międzynarodową z podmiotami zagranicznymi.

Do głównych partnerów Rzecznika w tym obszarze należy Europejska Sieć Organów do spraw Równego Traktowania EQUINET, której Rzecznik jest członkiem od 2011 r. Organizacja ta stanowi profesjonalną platformę współpracy i wzajemnego wsparcia w kwestiach interpretacji prawnej i praktycznej realizacji dyrektyw Unii Europejskiej mających na celu przeciwdziałanie dyskryminacji. Zrzesza 46 krajowych organów do spraw równego traktowania z 34 państw europejskich. Od 2013 r. przedstawicielka Rzecznika pełni funkcję członkini 9-osobowego zarządu tej organizacji. W roku 2016 przedstawiciele Rzecznika wzięli udział w szeregu szkoleń, seminariów i konferencji w tym m.in.: *Accessibility and reasonable accommodation issues*<sup>1223</sup>, *Gender Equality in Education*<sup>1224</sup>, *Strengthening the effectiveness of Equal Treatment Legislation*<sup>1225</sup>, *Inclusive and Equal: Innovating at the intersections of gender equality*<sup>1226</sup>. Pracownicy Biura Rzecznika brali także czynny udział w pracach trzech grup roboczych EQUINETU zajmujących się analizą praktycznego zastosowania przepisów antydyskryminacyjnych w państwach członkowskich (*Working Group on Equality Law*), równym traktowaniem mężczyzn i kobiet (*Working Group on Gender Equality*) oraz antydyskryminacyjną polityką Unii Europejskiej (*Working Group on Policy Formation*).

W roku 2016 Rzecznik rozpoczął także realizację 2-letniego projektu finansowanego ze środków Komisji Europejskiej, którego celem jest wsparcie instytucji Ombudsmana Republiki Azerbejdżanu. Jeden z komponentów tego projektu poświęcony jest ochronie praw osób starszych i osób z niepełnosprawnościami w Azerbejdżanie. Ekspert Biura RPO zaangażowani są m.in. w przygotowanie analizy luk prawnych oraz najpilniejszych potrzeb w tym zakresie, a także opracowanie, wraz z pracownikami Biura Ombudsmana Azerbejdżanu, strategii działania w tych obszarach.

W wyniku współpracy z Biurem Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR) opracowano założenia projektu poświęconego kompleksowej reakcji na przestępstwa motywowane uprzedzeniami (*Building a Comprehensive*

---

<sup>1223</sup> 4 - 5 kwietnia 2016 r.

<sup>1224</sup> 19 - 20 maja 2016 r.

<sup>1225</sup> 16 czerwca 2016 r.

<sup>1226</sup> 7 grudnia 2016 r.



*Criminal Justice Response to Hate Crime*). W ramach planowanych działań Biuro RPO odpowiadać ma za przeprowadzenie ogólnopolskich badań na temat tzw. „ciemnej liczby” przestępstw motywowanych uprzedzeniami, to jest czynów zabronionych, które nie zostały zgłoszone żadnym organom ścigania. Projekt uzyskał finansowanie Komisji Europejskiej, a jego realizacja rozpocznie się w lutym 2017 r.



## **2. Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie komunikacji i edukacji obywatelskiej w 2016 r.**

### **A. Współpraca z mediami i komunikacja społeczna**

Ważną część aktywności Biura RPO w 2016 roku stanowiło upowszechnianie wiedzy o prawach obywatelskich i informacji dotyczących działalności Rzecznika. Udzielono ponad 850 odpowiedzi na prośby o informacje i na pytania ze strony mediów. Wysłanych zostało również ponad 100 komunikatów informujących o najważniejszych działaniach podejmowanych przez RPO.

W prasie, radiu, telewizji i internecie ukazały się 23 552 publikacje odnoszące się do spraw związanych z działaniami Rzecznika.

W Biurze RPO organizowane były briefingi prasowe w sprawach budzących szczególnie duże zainteresowanie opinii publicznej, którymi zajmował się Rzecznik, a także śniadania prasowe poświęcone wybranym – priorytetowym z punktu widzenia RPO – problemom z zakresu ochrony praw człowieka. W lipcu i październiku odbyły się dwie konferencje prasowe z udziałem przedstawicieli Międzynarodowego Instytutu Ombudsmana na temat ich wizyty w Polsce i oceny sytuacji polskiego Rzecznika

Na stronie internetowej ukazało się 1 635 komunikatów o działaniach Biura RPO w języku polskim oraz 143 w języku angielskim. Drogą elektroniczną wysłanych zostało 61 newsletterów o najważniejszych działaniach RPO w języku polskim oraz 49 w języku angielskim, a także 106 newsletterów tematycznych dotyczących: praw i wolności obywatelskich, wymiaru sprawiedliwości; praw osób starszych; spotkań regionalnych Rzecznika; spraw równego traktowania; praw osób z niepełnosprawnościami i realizacji konwencji ONZ oraz praw osób pozbawionych wolności.

W 2016 roku Biuro RPO rozpoczęło współpracę z redakcjami portali internetowych. Na stronie onet.pl ukazało się 11 felietonów Adama Bodnara na temat bieżących problemów społecznych. Rzecznik był również gościem wielu audycji internetowych m.in. na: rp.pl, wyborcza.pl i onet.pl. Przedstawiciele RPO wyjaśniali zawilości systemu prawnego m.in. na łamach Dziennika Gazety Prawnej i Rzeczpospolitej, byli też gośćmi Radia TOK FM, RMF FM, Radia Zet, Radia dla Ciebie, I Programu Polskiego Radia, a także telewizji Polsat i TVN.

W związku z organizacją spotkań regionalnych, Biuro RPO nawiązało współpracę z przedstawicielami mediów lokalnych w całej Polsce. Od 2016 roku Rzecznik jest również obecny w mediach społecznościowych. Na facebookowym profilu RPO i spotkań regionalnych ukazało się ponad 440 postów, a na Instagramie rpowdrodze znalazły się 22 zdjęcia pokazujące spotkania Rzecznika z obywatelami.

Natomiast na kanale RPO na Youtube można obejrzeć 50 filmów – w tym m.in. wywiady z przedstawicielami RPO na temat najważniejszych działań podejmowanych przez Rzecznika oraz relacje z konferencji organizowanych w Biurze RPO.

## **B. Działalność wydawnicza**

W ramach działalności wydawniczej w 2016 roku ukazało się 36 publikacji i broszur, również w angielskiej wersji językowej, o łącznym nakładzie 29 000 egzemplarzy. Wydawnictwa ilustrują problemy związane z działalnością Rzecznika oraz komisji ekspertów przy RPO, służą propagowaniu wiedzy o prawach obywatelskich, informują precyzyjnie o ustawowych kompetencjach, zadaniach i najważniejszych działaniach RPO, często są też podsumowaniem ważnych debat i konferencji.

Publikacje są dostępne w wersji papierowej oraz elektronicznej (e-booki). Ich odbiorcami są organizacje pozarządowe, samorządy, ośrodki akademickie, przedstawiciele różnych środowisk obywatelskich.

W 2016 r. ukazały się następujące tytuły:

- „Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2015 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela” – Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2016, nr 1, Źródła.
- „Synteza Informacji o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2015 z uwagami o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela” – Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2016, nr 2, Źródła.
- „Synteza Informacji o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2015 z uwagami o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela” w wersji angielskiej, Summary of the Report on the Activity of the Ombudsman in Poland 2015.
- „Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w obszarze równego traktowania w roku 2015 oraz o przestrzeganiu zasady równego traktowania w Rzeczypospolitej Polskiej” – Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2016, nr 3, Źródła.
- „Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w obszarze równego traktowania w roku 2015” w języku angielskim: Report on the activity of the Commissioner for Human Rights in the area of equal treatment for 2015 and on the observance of the principle of equal treatment in the Republic of Poland.
- „Równe traktowanie uczestników postępowań. Przewodnik dla sędziów i prokuratorów”.

- „Raport Rzecznika Praw Obywatelskich z działalności w Polsce Krajowego Mechanizmu Prewencji w roku 2015” – Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2016, nr 4 Źródła.
- „Raport Rzecznika Praw Obywatelskich z działalności w Polsce Krajowego Mechanizmu Prewencji w roku 2015 w języku angielskim: Report of the Commissioner for Human Rights (Ombudsman) on the Activities of the National Preventive Mechanism in Poland in 2015 (Synthesis).
- „Równe traktowanie w zatrudnieniu bez względu na tożsamość płciową – analiza i zalecenia” – Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2016, nr 6. Zasada równego traktowania – prawo i praktyka nr 19.
- „Dostępność wsparcia środowiskowego dla osób starszych w perspektywie przedstawicieli gmin województwa dolnośląskiego – analiza i zalecenia” – Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2016, nr 8. Zasada równego traktowania – prawo i praktyka nr 20.
- „Dostęp osób z niepełnosprawnościami do wymiaru sprawiedliwości – analiza i zalecenia” – Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2016, nr 7. Zasada równego traktowania – prawo i praktyka nr 21.
- „Wybrane aspekty praw człowieka a bioetyka. Monografia”.
- „System wsparcia osób starszych w środowisku zamieszkania. Przegląd sytuacji. Propozycja modelu. Monografia”.
- „Polska prasa o osobach z zaburzeniami psychicznymi. Analiza wybranych przykładów”.
- „System wsparcia rodziny dziecka głuchego w Polsce. Stan obecny i rekomendowane zmiany”.
- „CODA inność nierozpoznana”.
- „Obecność uchodźców w małych gminach. Doświadczenia Góry Kalwarii i Podkowy Leśnej w integracji uchodźców i edukacji ich dzieci”.
- „Konwencja o prawach osób z niepełnosprawnościami” – Poradnik (dodruk).
- „Sytuacja osób chorych na chorobę Alzheimera” (dodruk).
- „Ochrona zdrowia psychicznego w Polsce” (dodruk).
- „Sytuacja osób głuchych w Polsce”. Raport RPO (dodruk).
- „Przestrzeń publiczna przyjazna seniorom” (dodruk).
- „Prawa człowieka. Poradnik dla osób starszych” (dodruk).
- „Infolinie – telefony pomocowe. Informator”.
- „Węzłowe problemy prawa wykroczeń – czy potrzebna jest reforma? Monografia”.
- Aleksandra Wentkowska „Poszukiwania osób zaginionych. System i metody działania w procedurach służb. Monografia”.

- „Raport Rzecznika Praw Obywatelskich z wizytacji w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich przeprowadzonych przez Krajowy Mechanizm Prewencji w latach 2008–2015” – Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2016, nr 5 Źródła.
- „Broszura podsumowująca pierwszy rok Adama Bodnara jako Rzecznika Praw Obywatelskich”.
- Ulotka „Niezawisłość sędziowska – dlaczego potrzebna jest obywatelom”.
- Ulotka „Rzecznik Praw Obywatelskich Adam Bodnar. Spotkania regionalne, postępowania strategiczne 2016”.
- Ulotka o działalności KMP.
- Ulotki o działalności KMP w językach: rosyjskim, ukraińskim, angielskim.
- Ulotka „Kompensata państwowa dla ofiar przestępstw”.
- Ulotka informacyjna o RPO.
- Ulotka „Co dzieje się z moim wnioskiem”.
- Ulotka „Za starość naszą i waszą!”.
- Ulotka „Nieodpłatna pomoc prawna”.
- Ulotka „Prawa oskarżonego w postępowaniu karnym”.
- Ulotka „Pomoc postpenitencjarna, pomoc społeczna, lokale socjalne”.

### C. Nagrody i odznaczenia

Rzecznik Praw Obywatelskich w 2016 r. wyróżnił Odznaką Honorową RPO „Za Zasługi dla Ochrony Praw Człowieka” dwanaście osób. Otrzymali ją: Anna Jakubowska, Halina Bortnowska, Maria Zoll-Czarnecka, Agnieszka Bartkowiak, Hanna Machińska, Monika Madalińska, Maria Sielicka-Gracka, Aleksandra Dyrda, Joanna Muszkowska-Penson, Olga Krzyżanowska, Eleonora Zielińska oraz Wanda Wojtuszevska.

Dr Adam Bodnar w 2016 r. wyjątkowo wręczył dwie nagrody im. Pawła Włodkowica. Nagrodę za rok 2015 otrzymał prof. Thomas Buergenthal, jeden z najwybitniejszych amerykańskich prawników specjalizujących się w prawach człowieka i w prawie międzynarodowym. Natomiast laureatem nagrody w 2016 roku decyzją Kapituły został prof. Wiktor Osiatyński, wybitny pisarz, wykładowca, prawnik i działacz społeczny.

W 2015 roku ustanowiona została Nagroda im. doktora Macieja Lisa mająca na celu uhonorowanie pamięci Macieja Lisa, byłego Pełnomocnika Terenowego RPO we Wrocławiu, który miał szczególne osiągnięcia we współpracy ze stowarzyszeniami i organizacjami społecznymi zajmującymi się osobami z

niepełnosprawnością i osobami ubogimi. W 2016 r. laureatką tej nagrody została Lidia Lempart.

Dr Adam Bodnar przyznał też Fundacji „Instytut Metropolitalny” wyróżnienie specjalne Rzecznika Praw Obywatelskich w ramach Nagrody Bursztynowego Miecznika im. Macieja Płazińskiego.

W roku 2016 został także ogłoszony konkurs dla uczniów szkół gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych na multimedialną interpretację praw i wolności obywatelskich zawartych w rozdziale II Konstytucji. Rozstrzygnięto jego pierwszą edycję. W kapitule zasiedli dziennikarze, youtuberzy, animatorzy i znany reżyser. Na konkurs wpłynęły 53 zgłoszenia. Nagrodzone podczas Obchodów Dnia Praw Człowieka prace zostały opublikowane na stronach www oraz portalach społecznościowych.

#### **D. Projekty społeczne realizowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich w 2016 r.**

Rzecznik Praw Obywatelskich realizuje swoją misję i cele we współpracy ze społeczeństwem obywatelskim, w tym z organizacjami społecznymi.

W ramach struktury Biura RPO Rzecznik powołał jednostkę organizacyjną Centrum Projektów Społecznych (CPS)<sup>1227</sup>, której rolą jest:

- zapewnienie przepływu informacji i dialogu między Rzecznikiem, a liderami społeczeństwa obywatelskiego,
- rozwijanie współpracy partnerów społecznych z Rzecznikiem upowszechnianie wiedzy o prawach człowieka i obywatela,
- kształtowanie umiejętności ochrony praw człowieka, z uwzględnieniem grup szczególnie zagrożonych dyskryminacją,
- kształtowanie postaw społecznych wobec środowisk zagrożonych dyskryminacją i wykluczeniem.

##### **1. Konsultacje regionalne Rzecznika Praw Obywatelskich**

Rzecznik spotykając się ze społecznościami lokalnymi poznaje na miejscu sprawy, którymi żyją obywatele, dociera do informacji o naruszeniach praw obywateli, które w inny sposób nie trafiłyby do Biura RPO, poznaje specyfikę problemów regionalnych i lokalnych, ma okazję poznawać inicjatywy lokalne służące realizacji praw człowieka.

---

<sup>1227</sup> Zarządzenie Nr 45/2015 Rzecznika Praw Obywatelskich, z dnia 19 listopada 2015 r. w sprawie nadania statutu Biura Rzecznika Praw Obywatelskich

W 2016 r. w ramach programu konsultacje regionalne Rzecznik odwiedził 49 miejscowości. W 38 spotkał się z przedstawicielami organizacji społecznych. W 7 przeprowadzono debaty, poświęcone artykułom Konstytucji, odnoszącym się do wolności i praw obywatelskich (w Łodzi – art. 65 – prawo do pracy, w Białymstoku art. 35 – prawa mniejszości narodowych i etnicznych; w Krakowie art. 41 – nietykalność i wolność osobista; w Lublinie i Rzeszowie art. 53 – wolność sumienia i religii, w Zielonej Górze art. 68 – ochrona zdrowia. W Sejnach we współpracy z Fundacją Pogranicze przeprowadzono debatę „Wspólnota sąsiedzka. Sąsiedzi różnych narodowości i religii w Sejnach”).

W trakcie wyjazdów regionalnych zorganizowano 7 spotkań ze studentami i środowiskami naukowymi.

Rzecznik odwiedził również 29 organizacji społecznych, które zaprezentowały mu swoje działania na rzecz osób zagrożonych wykluczeniem społecznym i zawodowym.

Wyjazdy regionalne odbywały się według następującego harmonogramu:

- 27–30.01.2016 r. województwo podlaskie (Siemiatycze, Białystok, Suwałki, Bakalarzewo, Sejny, Krasnogruda i Łomża)
- 20.02.2016 r. Kielce
- 10–12.03.2016 r. województwo podkarpackie (Rzeszów, Przemyśl, Strzyżów, Sanok, Ulanów)
- 21.03.2016 r. Konin
- 13–14.04.2016 r. województwo łódzkie (Skierniewice, Piotrków Trybunalski, Łódź)
- 19.04.2016 r. Radom
- 19–20.05.2016 r. województwo warmińsko-mazurskie (Maróz, Olsztyn, Iława)
- 6–9.06.2016 r. województwo lubuskie (Międzyrzecz, Gorzów Wielkopolski, Długie, Słubice, Zielona Góra, Żagań, Wschowa)
- 6–10.07.2016 r. Słupsk, Koszalin, Darłowo
- 13–16.09.2016 r. województwo lubelskie (Puławy, Opole Lubelskie, Kraśnik, Zamość, Chełm, Lublin)
- 11–14.10.2016 r. województwo małopolskie (Klucze, Miechów, Kraków, Nowy Sącz, Wieliczka, Słupnice, Gorlice, Tarnów)
- 3–5.11.2016 r. województwo kujawsko-pomorskie (Włocławek, Toruń, Bydgoszcz, Grudziądz)

## 2. Zgłaszane sprawy podczas konsultacji regionalnych

Przekrój spraw podnoszonych na spotkaniach konsultacyjnych był bardzo szeroki. Niektóre tematy powtarzały się na niemal każdym spotkaniu. Należały do nich problemy osób z niepełnosprawnościami i ich opiekunów, dotyczące zabezpieczenia socjalnego, dostępu do leczenia, specjalistycznych usług opiekuńczych i sprzętu rehabilitacyjnego; trudności osób głuchych z zapewnieniem tłumaczy polskiego języka migowego w jednostkach administracji publicznej, sądach, placówkach ochrony zdrowia. Niepokój budzi sytuacja dzieci i młodzieży, w tym sprawowanie opieki zastępczej. Ponadto zgłaszano zastrzeżenia do sposobu realizacji programu 500+ i dzielono się obawami związanymi z wprowadzaną reformą oświaty. Sygnalizowane były także problemy z dostępem do informacji publicznej, mową nienawiści w internecie i w przestrzeni publicznej. W województwach łódzkim, warmińsko-mazurskim oraz w Słupsku rozmówcy skarżyli się na ekscesywne działania funkcjonariuszy policji. Problemy z uciążliwymi inwestycjami zgłaszano w województwach: podlaskim, podkarpackim, lubuskim, małopolskim i w Koninie.

W trakcie spotkań pojawiały się także sprawy dotyczące przemocy domowej, żalono się na brak odpowiedniej reakcji policji oraz niezapewnienie wsparcia dla ofiar, a także terapii dla sprawców przemocy; zgłaszano zjawisko eurosieroctwa dzieci i osamotnienia osób starszych po opuszczeniu kraju, w poszukiwaniu pracy, przez dużą liczbę osób młodych i w średnim wieku. Zwrócono uwagę Rzecznika także na kwestię dziedziczenia długów przez dzieci porzucone przez rodziców. Podnoszono problemy osób chorujących psychicznie, zwłaszcza z uzyskaniem zatrudnienia; osób z demencją i niepełnosprawnością intelektualną, wobec których stosowane jest ubezwłasnowolnienie. Informowano również Rzecznika o przypadkach umieszczania w szpitalach psychiatrycznych młodzieży sprawiającej problemy wychowawcze. Dość często skarżono się na problemy z pozyskiwaniem środków finansowych na działalność organizacji pozarządowych.

Lokalnie zwracano uwagę na sprawy mniejszości narodowych, zwłaszcza na problemy z nauczaniem języka mniejszości w szkołach oraz na kwestie wspierania kultur mniejszości. W Słupsku podnoszono obawy związane z budową tarczy antyrakietowej w Radzikowie, w Kielcach wskazywano na nieprawidłowości w działaniach straży miejskich, w Radomiu zgłoszono problemy z niejasnym statusem zawodowym pedagogów ulicznych (streetworkerów), finansowaniem ich pracy, brakiem stabilizacji, co znacząco wpływa na ograniczenia możliwości działania, a potrzeby ich zatrudnienia są coraz większe.

Uczestnicy spotkań zwrócili uwagę Rzecznika na: sprawy poszkodowanych w wypadkach, którym zadośćuczynienie, odszkodowanie i renta przysługują tylko



do momentu wyczerpania sumy gwarancyjnej, trudności, jakie mają osoby niewidome i niedowidzące z zebraniem niezbędnych dokumentów do otrzymania ulgi w rozliczeniu PIT dla osób z niepełnosprawnościami, problemy z dostępem do niektórych procedur medycznych i leków ze względu na powoływanie się na klauzulę sumienia przez lekarzy i aptekarzy. Obywatele zgłaszali także obawy związane z perspektywą zaostrzenia prawa antyaborcyjnego. Wskazywali na niedostateczną ochronę praw lokatorów, zwłaszcza oczekujących na mieszkania socjalne, a jednocześnie na problemy z wyegzekwowaniem praw właścicieli nieruchomości. Zwracano też uwagę na koszty zwrotu majątku kościołom. W województwie warmińsko-mazurskim głośna okazała się sprawa umieszczania eksmitowanych rodzin z dziećmi w mieszkaniach socjalnych usytuowanych w kontenerach, co może być postrzegane jako ich stygmatyzacja.

Podnoszono także kwestie bardzo zróżnicowanych wysokości emerytur, prawa dzieci wojny i byłych funkcjonariuszy służb PRL oraz prawa byłych żołnierzy wojsk kolejowych. Pojawiła się także kwestia przepisów kodeksu pracy, które pozwalają na zwolnienie z pracy osoby na zwolnieniu z powodu wypadku przy pracy.

### 3. Efekty spotkań regionalnych

W efekcie wymienionych wyżej spotkań konsultacyjnych z organizacjami społecznymi i mieszkańcami Rzecznik wystosował wiele wystąpień generalnych i pism w konkretnych sprawach (patrz część ogólna Informacji o działalności RPO).

W wyniku wizyt regionalnych Rzecznik podejmował także inne działania wspierające, edukacyjne. Na przykład po wizycie w województwie podkarpackim Rzecznik poprosił przewodniczącą Komisji Ekspertów ds. Bezdomności przy RPO oraz głównego koordynatora ds. projektów regionalnych o zajęcie się konkretnymi sprawami zgłoszonymi przez mieszkańców Jasła, Sanoka, Rzeszowa i Łąk Dukielskich. Aby pomóc w rozwiązaniu problemów, nawiązaniu współpracy między poszczególnymi instytucjami i organizacjami oraz ustaleniu planu działania współpracownicy RPO spotkali się z przedstawicielami organizacji działającymi w tym regionie i samorządu lokalnego oraz zainteresowanymi osobami. Problemy nie zostały rozwiązane podczas wizyty, ale każda ze stron uczestnicząca w spotkaniach zadeklarowała przeanalizowanie sytuacji i zaproponowanie rozwiązania. W efekcie powinien powstać plan działania satysfakcjonujący wszystkie strony.

W czasie wizyt regionalnych Rzecznik miał okazję zapoznać się z wieloma inicjatywami realizowanymi przez organizacje społeczne, których celem jest wspieranie grup narażonych na marginalizację, między innymi w Koninie,

Radomiu, Wieliczce, Kluczach, Słopnicach (koło Limanowej) oraz w miejscowości Długie (gm. Strzelce Krajeńskie). Niektóre z tych spotkań zaowocowały dalszą współpracą Rzecznika z organizacjami oraz organizacji między sobą. Z poznanych przez Rzecznika inicjatyw najczęściej było podejmowanych na rzecz osób z niepełnosprawnościami i chorujących psychicznie, a realizują je głównie spółdzielnie socjalne dające szanse na zatrudnienie i aktywność społeczną. Rzecznik odwiedził również miejsca, gdzie odnoszono sukcesy w przywracaniu osadzonych do życia poza murami więzień (Małopolskie Stowarzyszenie Probacja w Krakowie i Stowarzyszenie Profilaktyki i Resocjalizacji „Mateusz” w Toruniu).

W województwie lubuskim Rzecznik patronuje porozumieniu na rzecz tworzenia powiatowych centrów wsparcia psychicznego dla młodzieży. Porozumienie, którego liderem jest Marszałek Województwa łączy wiele instytucji i organizacji społecznych, zostało podpisane w trakcie wizyty RPO w Zielonej Górze.

Na spotkaniu w Suwałkach poruszono problemy osób głuchych oraz ich dzieci, które mając głuchych rodziców nie radzą sobie ze swoją odmiennością lub są szykanowane przez rówieśników. Rzecznik poznał chłopca, którego oboje rodzice nie słyszą i którego marzeniem było zobaczenie Stadionu Narodowego. Dzięki staraniom Biura RPO zorganizowano przyjazd do Warszawy dla całej klasy chłopca. Młodzież odwiedziła Stadion Narodowy i Centrum Nauki Kopernik. Położono szczególny nacisk na dostępność Stadionu dla osób z niepełnosprawnościami. Młodzi ludzie mogli się przekonać, że niepełnosprawność nie musi nikogo ograniczać, ani wykluczać.

W czasie wizyty w Krakowie Rzecznik skontaktował ośrodek wspierający osoby chorujące psychicznie z jedną z kancelarii adwokackich, która podjęła się udzielania porad prawnych podopiecznym ośrodka pro bono.

Powyższe przykłady pokazują, że konsultacje społeczne owocują bardzo różnymi aktywnościami RPO. Rzecznik stara się pomagać w rozwiązaniu problemów, korzystając ze swoich kompetencji, jak wystąpienia do rządu i parlamentu, przystępowanie do spraw sądowych, korzystanie z prawa do kasacji. Podejmuje również działania niestandardowe, starając się znaleźć właściwy sposób pomocy, najlepszy w konkretnej sytuacji.

#### 4. Projekt Ambasador Rzecznika Praw Obywatelskich

Ambasadorami RPO są studenci prawa, którzy odbyli praktyki wakacyjne w Biurze RPO. Obecnie w ramach projektu Ambasador RPO z Biurem współpracuje 24 studentów. Osoby, które chciały uczestniczyć w projekcie musiały przygotować

propozycję – plan współpracy z Rzecznikiem na 2016 rok. Ambasadorzy, którzy przeszli pozytywną weryfikację, realizowali swoje programy, m.in. współpracowali z Biurem RPO przy organizacji spotkań regionalnych (zachodniopomorskie, podlaskie, podkarpackie i małopolskie), organizowali konferencje i projekty edukacyjne.

## 5. Współpraca z Kongresem Kobiet

Podczas VIII Kongresu Kobiet Rzecznik we współpracy z Rzecznikiem Praw Dziecka, Centrum Edukacji Obywatelskiej, Humanity in Action Poland i Kampanią Przeciw Mowie Nienawiści zorganizował stanowisko informacyjne wraz ze Strefą Antyhejtową oraz punktem porad prawnych, który cieszył się bardzo dużym zainteresowaniem. Przy stanowisku Rzecznika każdy mógł wziąć udział w konkursie na pozytywne hasło antyhejtowe. Wygrało hasło: „Po drugiej stronie klawiatury też siedzi człowiek”. W ramach strefy antyhejtowej przedstawiciele CEO mówili o efektach projektów związanych z przeciwdziałaniem mowie nienawiści i przedstawiali dobre praktyki w zakresie prowadzenia działań antidyskryminacyjnych w szkole. Zaprezentowali też otwarty kurs internetowy pt. „Weź oko na nienawiść” skierowany do nauczycieli, młodzieży, edukatorów i aktywistów. Podczas Kongresu został także przeprowadzony warsztat nt. „Jak zatrzymać hejt?”.

## 6. Koalicja Infolinii

**Koalicja Infolinii** to porozumienie blisko trzydziestu organizacji i instytucji, które prowadzą telefony zaufania i infolinie pomocowe. W 2016 r. koalicja poszerzyła się o kolejne podmioty i organizacje. W Biurze RPO odbyło się szkolenie dotyczące prawa konsumenckiego, przeprowadzone przez Stowarzyszenie Konsumentów Polskich. Przedstawiciele Koalicji Infolinii wzięli udział w Pikniku Warszawskim, gdzie prowadzili punkty informacyjne. Wydana została druga edycja Informatora o infoliniach, telefonach i organizacjach pomocowych<sup>1228</sup>. Publikacja ta zawiera dane uzupełnione o organizacje i instytucje, które dołączyły od końca września 2015 r. do końca roku 2016.

---

<sup>1228</sup> [https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/INTERNET\\_poz-5\\_infolinia-telefony.pdf](https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/INTERNET_poz-5_infolinia-telefony.pdf)

## 7. Praktyki wakacyjne dla studentów

W 2016 r. został opracowany nowy system praktyk wakacyjnych pod hasłem **Prawa człowieka? To się praktykuje!** Praktyki odbywały się w Biurze RPO w Warszawie w cyklu miesięcznym od lipca do września. Rekrutacja, wśród studentów wydziałów prawa, odbywała się w kilku etapach. Spośród 100 osób, które zgłosiły się na praktyki wybrano 31 osób z najwyższą oceną. Program praktyk przewidywał codziennie wykład prowadzony przez Rzecznika, jego zastępców lub dyrektorów zespołów BRPO, a następnie zajęcia w zespołach Biura RPO. Każdy praktykant pracował jeden tydzień w Zespole Wstępnej Oceny Wniosków, a pozostały czas w wybranym przez siebie zespole. Dodatkowo praktykanci mieli spotkania i warsztaty, m.in. z przedstawicielami sieci obywatelskiej Watch Dog Polska, Adrianą Porowską – dyrektorką pensjonatu Św. Łazarza i członkinią Rady Społecznej RPO, genetykami z Uniwersytetu Warszawskiego, etykiem – filozofem prof. Pawłem Łukowem. Studenci uczestniczyli także w posiedzeniach Trybunału Konstytucyjnego, zwiedzali Niewidzialną Wystawę, uczestniczyli w spotkaniach i dyskusjach w Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka.

W przeprowadzonej wśród praktykantów ankiecie ewaluacyjnej, praktyki w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich zostały ocenione bardzo wysoko.

## 8. Edukacja obywatelska

Projekt edukacyjny zakłada jak najszerze upowszechnianie wiedzy o instytucji Rzecznika, jego kompetencjach i podejmowanych działaniach na rzecz przestrzegania i ochrony praw człowieka i obywatela w świetle zapisów Konstytucji. Prowadzona jest edukacja w zakresie zasady równego traktowania i antydyskryminacji, ochrony praw osób defaworyzowanych – starszych, z niepełnosprawnościami, z doświadczeniem choroby psychicznej, cudzoziemców i mniejszości narodowych, etnicznych i religijnych oraz innych grup społecznych. Przeprowadzane są również warsztaty dotyczące zasad pisanie prostym językiem urzędowym. W 2016 r. zostało zorganizowanych 8 spotkań warsztatowych, w których uczestniczyła głównie młodzież gimnazjalna, licealna oraz dzieci z ostatnich klas szkół podstawowych.

Zostały także zorganizowane warsztaty dla uczestników programu „Mentor” Uniwersytetu im. Mikołaja Kopernika w Toruniu, poświęcone kwestii ochrony praw cudzoziemców – studentów programu Erasmus, w tym stanu prawnego oraz kwestii uprzedzeń i stereotypów społecznych.

We współpracy ze stowarzyszeniem im. prof. Zbigniewa Hołdy, w ramach Tygodnia Konstytucyjnego Rzecznik przeprowadził cykl zajęć w szkołach średnich

i gimnazjalnych, podczas których uczniowie rozwiązywali praktyczne przykłady z zakresu ochrony praw człowieka i obywatela w oparciu o zapisy Konstytucji. Odbyły się dwie tury Tygodnia Konstytucyjnego – w maju i październiku 2016 r.

Centrum Edukacji Prawnej Krajowej Rady Radców Prawnych i Ogólnopolska Federacja Stowarzyszeń Uniwersytetów Trzeciego Wieku, pod honorowym patronatem Rzecznika, podpisały porozumienie o współpracy w zakresie prowadzenia dla seniorów wykładów, konferencji, warsztatów i porad prawnych pt. „Prawo Przyjazne Seniorom”. Na spotkaniach będzie wykorzystywana publikacja Rzecznika i Komisji Nadzoru Finansowego „Senior w świetle finansów”.

## 9. Przystanek Woodstock

Rzecznik Praw Obywatelskich od 2009 r. na Przystanku Woodstock uruchamia „Namiot Praw Obywatelskich”, w którym pracownicy Biura RPO popularyzują wiedzę o kompetencjach i samej instytucji Rzecznika, o prawach człowieka i obywatela (w tym zasadzie równego traktowania) oraz o Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. W 2016 r. już po raz siódmy przedstawiciele Rzecznika udzielali informacji prawnych, niekiedy przyjmowali skargi, przybliżali przepisy nowej ustawy o petycjach oraz promowali Infolinię Obywatelską Biura RPO. Na ostatnim przystanku Woodstock były przeprowadzone także debaty, na których można było zdobyć lub pogłębić wiedzę w tematach:

„Wielokulturowość – wartość chroniona prawnie” – o mniejszościach narodowych i etnicznych i o tym, jak państwo wspiera ich udział w życiu publicznym,

„O co chodzi z Trybunałem Konstytucyjnym?” – o sporze wokół Trybunału Konstytucyjnego i o tym, dlaczego jest ważny dla każdego,

„Orientacja na równe traktowanie” – o dyskryminacji gejów i lesbijek i o tym, jaka przysługuje im ochrona prawna.

Na Przystanku odbyła się także debata na temat hejtu w internecie z udziałem Rzecznika dr Adama Bodnara i Michała Warzyniaka.

Obecność „Namiotu Praw Obywatelskich” RPO stała się stałym i oczekiwanym punktem oferty edukacyjnej na Przystanku Woodstock.

## 10. Okrągły stół w sprawie zwalczania mowy nienawiści w internecie

W dniu 25 stycznia 2016 r. odbyło się drugie spotkanie okrągłego stołu w sprawie zwalczania mowy nienawiści w internecie. Następnie w grupach roboczych

podejmowano tematy ewentualnych zmian prawa oraz kampanii społecznych i edukacyjnych podejmowanych we współdziałaniu wielu podmiotów.

Zaktualizowana została zawartość strony internetowej, zbierającej najwięcej materiałów do wykorzystania w działaniach edukacyjnych. Budowano bazę dobrych praktyk, z których część została zaprezentowana na współorganizowanej przez Rzecznika konferencji w Instytucie Audiowizualnym. Pracowano także nad stworzeniem systemu komunikacji, który pozwoli dotrzeć do jak najszerszej grupy odbiorców z poszczególnymi wiadomościami/wydarzeniami/kampanią społeczną za pośrednictwem m.in. portali społecznościowych.

## 11. Projekty społeczne realizowane w ramach zespołów eksperckich<sup>1229</sup>

Projekty na rzecz osób głuchych oraz słyszących dzieci głuchych rodziców były realizowane w ramach pracy Zespołu ds. Osób Głuchych przy RPO.

Zespół przygotował opracowanie pt. „System wsparcia rodziny dziecka głuchego w Polsce. Stan obecny i rekomendowane zmiany”, adresowane do władz publicznych i wszystkich zainteresowanych wspieraniem głuchych dzieci i ich rodzin.

We współpracy z Polskim Związkiem Głuchych przygotowywany został projekt „CIRDUS - Centrum Informacji dla Rodzin z Dziećmi z Uszkodzonym Słuchem”. Na stronie [www.cirdus.pl](http://www.cirdus.pl) rodzice będą mogli znaleźć wszelkie dostępne i potrzebne im informacje. Będą mogli również skorzystać z infolinii.

Efektom pracy Zespołu jest publikacja „CODA – inność nie rozpoznana. Słyszące dzieci – niesłyszący rodzice. Pakiet informacyjny dla szkół i poradni”. Autorki dr Małgorzata Czajkowska-Kisil i Agnieszka Klimaszewska przekazują wiedzę niezbędną nauczycielom, wychowawcom i pedagogom o tym, jak postępować w kontaktach z głuchymi rodzicami i ich słyszącymi dziećmi.

Komisja Ekspertów ds. Osób Starszych przygotowała publikację „System wsparcia osób starszych w środowisku zamieszkania. Przegląd Sytuacji. Propozycja Modelu”. Opracowanie pod redakcją prof. Barbary Szatur-Jaworskiej i prof. Piotra Błędowskiego prezentuje model wsparcia osób starszych w środowisku lokalnym. Model kierowany jest przede wszystkim do samorządów lokalnych, które mogą go wykorzystywać jako narzędzie audytu, diagnozy, planowania strategicznego. Może być również przydatna dla wszystkich zainteresowanych tematem – zarówno osób indywidualnych, naukowców, organizacji społecznych, gminnych rad seniorów, jak i instytucji centralnych.

---

<sup>1229</sup> Więcej informacji o Zespole ds. Osób Głuchych, Komisji Ekspertów ds. Osób Starszych oraz ich działalności w części poświęconej Komisjom Ekspertów, str.....

Komisja przeprowadziła również II edycję Konkursu „Złota Księga Dobrych Praktyk na Rzecz Społecznego Uczestnictwa Osób Starszych”. Eksperci wyłonili 11 laureatów. Wydanie II edycji Złotej Księgi zaplanowane jest na I kwartał 2017 r.

## 12. Rada Społeczna przy Rzeczniku Praw Obywatelskich w 2016 roku

W realizacji misji i ustawowych zadań Rzecznika Praw Obywatelskich wspiera Rada Społeczna<sup>1230</sup>, pełniąca rolę konsultacyjno-doradczą. Aktualny skład Rady Społecznej przy RPO reguluje<sup>1231</sup> zarządzenie Rzecznika z dnia 16 października 2015 r. Obecnie w pracach Rady udział biorą 24 osoby:

1. Katarzyna Batko-Tołuć
2. Halina Borntowska
3. prof. Janusz Czapiński
4. Maria Ejchart-Dubois
5. Anna Jakubowska
6. Urszula Jaworska
7. Olga Krzyżanowska
8. Paweł Łukasiak
9. Krystyny Mrugalska
10. Draginja Nadaždin
11. Zbigniew Nosowski
12. Janina Ochojska-Okońska
13. Lidia Olejnik
14. Jerzy Owsiak
15. Mikołaj Pietrzak
16. Adriana Porowska
17. Teresa Romer
18. Andrzej Rosner
19. Monika Sajkowska
20. Ks. Marian Subocz
21. Jacek Taylor
22. Marian Turski
23. Henryk Wujec
24. prof. Mirosław Wyrzykowski

---

<sup>1230</sup> Zarządzenie RPO z 23 lutego 2011 r., nr 8/2011.

<sup>1231</sup> Zarządzenie RPO z 16 października 2015 r., nr 39/2015.



W 2016 r. Rada Społeczna spotkała się dwukrotnie. Na spotkaniach Rady Rzecznik prezentował swoje działania, plany, priorytety i zasięgał opinii Rady w kwestii najważniejszych wyzwań, przed którymi stoi instytucja ombudsmana.

W dniu 9 września 2016 r., po roku sprawowania kadencji przez dra Adama Bodnara, Rada Społeczna przyjęła stanowisko, w którym daje wyraz uznania za zaangażowanie Rzecznika w sprawy grup najbardziej dyskryminowanych – samotnych rodziców, osób bezdomnych, pacjentów, osób z niepełnosprawnościami, starszych, pokrzywdzonych przez instytucje, więźniów, obcokrajowców czy osób nieheteronormatywnych. Za niezwykle istotne Rada uznała wysiłki Rzecznika w strzeżeniu demokratycznego państwa prawa, którego gwarantem jest Trybunał Konstytucyjny. Wskazała także, że z racji wykonywanych przez Rzecznika obowiązków, który – reprezentując interesy zwykłego obywatela – stoi niejednokrotnie w sytuacji konfliktu z innymi organami władzy publicznej, RPO objęty jest szczególną konstytucyjną ochroną. Zdaniem Rady lekceważenie i pomniejszanie roli Rzecznika byłoby niebezpiecznym precedensem, który godziłby w konstytucyjną niezależność RPO. Rada Społeczna przy Rzeczniku wyraziła pełne poparcie dla dotychczasowej działalności RPO i podziękowała dr. Adamowi Bodnarowi za to co zrobił i za styl, w jakim sprawował urząd przez pierwszy rok kadencji.

### 3. Komisje Ekspertów

Charakterystycznym sposobem działania Rzecznika VII kadencji jest podejmowanie prób przedstawiania rozwiązań systemowych, które usuwałyby nie tylko nieprawidłowości w konkretnych sprawach, ale przede wszystkim ich źródła. W tym celu Rzecznik powołał 6 Komisji Ekspertów. Ich zadaniem jest opracowanie diagnozy oraz propozycji rozwiązań, których wdrożenie mogłoby skutkować eliminacją negatywnych zjawisk w wyznaczonych przez Rzecznika, na podstawie wpływających skarg, obszarach tematycznych.

Zespoły wypracowują propozycje rozwiązań systemowych: legislacyjnych i instytucjonalnych, które następnie przedstawiane są stosownym organom władzy publicznej.

#### A. Komisja Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności

Zjawisko bezdomności jest powszechnie uznawane za najcięższą formę wykluczenia społecznego, wiąże się bowiem nie tylko z brakiem miejsca do zamieszkania, ale także uniemożliwia prawidłowe funkcjonowanie w społeczeństwie i prowadzi do stygmatyzacji. Przeciwdziałanie bezdomności stało się jednym z priorytetów Rzecznika obecnej kadencji. W tym celu Rzecznik powołał<sup>1232</sup> Komisję Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności działającą przy Rzeczniku. Komisja wspiera RPO w realizacji jego ustawowych zadań. Rzecznik chciałby, aby działania Komisji, rozłożone na cały okres jego kadencji, w sposób efektywny i odczuwalny przyczyniły się do zwalczania zjawiska bezdomności, m.in. poprzez stworzenie systemu identyfikacji przyczyn bezdomności, celem dostosowania do niej działań państwa, doprowadzenie do koordynacji polityki rządowej w zakresie przeciwdziałania bezdomności, czy też podjęcie próby zainspirowania zmian legislacyjnych, które ułatwią pracę na rzecz osób bezdomnych organizacjom pozarządowym i usuną istniejące bariery w korzystaniu przez osoby w kryzysie bezdomności z już istniejących form pomocy.

#### 1. Skład Komisji Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności:

- Siostra Małgorzata Chmielewska
- Julia Wygnańska

---

<sup>1232</sup> Zarządzenie RPO z 16 października 2015 r., nr 40/2015.

- Adriana Porowska – współprzewodnicząca
- Robert Starzyński
- Wojciech Bystry
- Jakub Wilczek
- Tomasz Maruszak
- Karol Kretkowski
- Magdalena Ruszkowska-Cieślak
- dr hab. Andrzej Przymeński
- Marek Borowski
- dr hab. Ryszard Szarfenberg
- Ewa Jawasreh
- Adam Ploszka
- Agata Nosal-Ikonowicz
- dr hab. Małgorzata Bednarek
- dr Maciej Dębski
- Kinga Dękierowska
- Kamilla Dołowska – współprzewodnicząca
- Agnieszka Adamska-Karska
- Artur Zalewski – sekretarz

## 2. Działania Komisji

### *a) Plan działania, przygotowane opracowania*

Już na pierwszym posiedzeniu Komisji uzgodniono, że konieczne jest przygotowanie „mapy problemów związanych z bezdomnością”, która pozwoli w sposób roboczy wyznaczyć główne obszary zainteresowania i działań Komisji. „Mapa” została opracowana na podstawie problemów zasygnalizowanych przez wszystkich członków Komisji oraz w oparciu o wyznaczone przez Rzecznika priorytety w obszarze walki ze zjawiskiem bezdomności. Uzgodniono także, że efektem pierwszego roku działalności Komisji, poza wspieraniem Rzecznika w jego bieżącej działalności, polegającej głównie na sygnalizowaniu właściwym podmiotom problemów z tego obszaru, wskazywaniem na konieczność zmiany regulacji prawnych, monitorowaniem złożonych przez rząd obietnic i zapewnień oraz podejmowaniu interwencji w sprawach indywidualnych zgłaszanych przez obywateli dotkniętych, bądź zagrożonych bezdomnością, będzie przygotowanie publikacji promującej dobre praktyki organizacji pozarządowych i samorządów

terytorialnych w zakresie tzw. mieszkalnictwa wspieranego (m.in. mieszkań treningowych i wspieranych czy projektów agencji najmu społecznego). W trakcie 2016 r. udało się zebrać interesujące materiały do publikacji w postaci szeregu opisów dobrych praktyk. Po opracowaniu redakcyjnym planowane jest wydanie publikacji w pierwszej połowie 2017 r. Ponadto Komisja uznała za zasadne przygotowanie – przed terminem kolejnego liczenia osób bezdomnych, które Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Socjalnej zaplanowało na początek 2017 r. – kompleksowego, profesjonalnego opracowania, zawierającego uwagi dotyczące metodologii liczenia osób bezdomnych i przekazanie takiego materiału do wykorzystania przez Ministerstwo.

#### *b) Posiedzenia Komisji*

Od momentu jej powstania, odbyło się 7 posiedzeń Komisji, na których dyskutowano na takie tematy jak: skutki nowelizacji ustawy o pomocy społecznej, uchwalonej ustawą z dnia 5 sierpnia 2015 r. (zwłaszcza w sferze prowadzenia przez organizacje pozarządowe placówek dla osób bezdomnych), formalizm utrudniający organizacjom pozarządowym korzystanie z żywności zgromadzonej w bankach żywności, założenia i realizacja Narodowego Programu Mieszkaniowego, czy aktywizacja zawodowa i zatrudnienie osób w kryzysie bezdomności.

W niektórych posiedzeniach Komisji brali udział również zaproszeni przedstawiciele resortów oraz jednostek samorządu terytorialnego. I tak, w posiedzeniu Komisji w dniu 25 lutego 2016 r. uczestniczyli przedstawiciele Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Tematem spotkania był problem braku przepisów wykonawczych do zmienionej ustawy o pomocy społecznej – w zakresie planowanej standaryzacji usług na rzecz osób bezdomnych. Pracownikom resortu przekazano zastrzeżenia co do trybu prac nad rozporządzeniami określającymi standardy udzielania schronienia takim osobom, przede wszystkim dotyczące braku przeprowadzenia konsultacji z organizacjami społecznymi i ekspertami oraz braku informacji o terminie i długości konsultacji. W drugiej części spotkania uczestniczyli z kolei przedstawiciele banków żywności. Dyskutowano m.in. o tym, w jaki sposób ułatwić organizacjom pozarządowym świadczącym usługi żywienia dla osób bezdomnych dostęp do żywności zgromadzonej w tych bankach.

Na posiedzeniu w dniu 28 września 2016 r. obecni byli przedstawiciele Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa oraz Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, ponieważ tematem tego spotkania była przyjęta dzień wcześniej uchwała Rady Ministrów dotycząca Narodowego Programu

Mieszkaniowego. Uczestnicy dyskusji szczególną uwagę poświęcili tym elementom Programu, których celem jest zwiększenie dostępu do mieszkań osób najuboższych, a także zaspokojenie podstawowych potrzeb mieszkaniowych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym np. ze względu na niskie dochody lub trudną sytuację życiową. Członkowie Komisji wskazywali, że aby to osiągnąć, należałoby wprowadzić do systemu prawnego możliwość funkcjonowania takich instytucji, jak np. społeczne agencje najmu czy mieszkania wspierane. Jednym z tematów rozmowy były również przygotowywane zmiany w ustawie o ochronie praw lokatorów, zwłaszcza regulacje dotyczące tzw. pomieszczeń tymczasowych. Rzecznik ponownie podkreślił, że konieczne jest powołanie rządowego koordynatora, który odpowiadałby za prowadzenie spójnych działań na rzecz przeciwdziałania bezdomności – był to jeden z postulatów zgłoszonych przez RPO we wcześniejszym wystąpieniu do Prezesa Rady Ministrów.

W posiedzeniu w dniu 15 grudnia 2016 r. wzięli natomiast udział przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego z urzędów miast w Warszawie, Poznaniu, Częstochowie, Słupsku i Gdańsku. Rozmawiano o dobrych praktykach i doświadczeniach lokalnych w zakresie zawodowej aktywizacji osób bezdomnych.

### *c) Uchwały Komisji Ekspertów*

Kilkakrotnie Komisja uznała, że waga podnoszonego problemu uzasadnia przedstawienie stanowiska Komisji Ekspertów w formie specjalnej uchwały po to, aby wzmocnić przekaz społeczny. W dniu 14 grudnia 2015 r. zostało zatem przyjęte stanowisko, w którym – wobec zbliżających się trudnych, zimowych miesięcy – Komisja apelowała o szczególną wrażliwość na sytuację osób bezdomnych, o wzajemną solidarność i zwykłą ludzką życzliwość. Do władz rządowych i samorządowych zaadresowana została prośba o nietworzenie barier w dostępie do usług dla osób bezdomnych, o stworzenie spójnej i efektywnej polityki wspierania budownictwa dla najuboższych oraz o wcześniejsze reagowanie na zagrożenie bezdomnością, tak aby każda osoba bezdomna miała szansę otrzymać należną jej z mocy prawa pomoc.

Natomiast w dniu 31 marca 2016 r. Komisja podjęła dwie uchwały:

1) w przedmiocie sprawozdawczości wymaganej dla rozliczania się przez organizacje pozarządowe, świadczące usługi dożywiania osobom bezdomnym, z żywności udostępnianej przez banki żywności, gdyż obowiązujący sposób rozliczania się jest zbyt skomplikowany i nieracjonalny. W praktyce powoduje to, że organizacje pozarządowe nie korzystają z żywności dystrybuowanej w ramach banków żywności, ponieważ obowiązki związane z koniecznością wypełniania

niezwykle rozwiniętej i skomplikowanej sprawozdawczości są nadmiernie restrykcyjne w odniesieniu do tych organizacji. Komisja Ekspertów poparła w całej rozciągłości postulaty tych organizacji, aby przywrócony został poprzednio funkcjonujący system rozliczania organizacji społecznych z pomocy otrzymywanej z banków żywności, oparty na liczbie osób korzystających z dożywiania poprzez te organizacje.

2) w przedmiocie prac nad rozporządzeniem wykonawczym do znowelizowanej ustawy o pomocy społecznej; Komisja Ekspertów zaapelowała do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o niezwłoczne przeprowadzenie konsultacji społecznych, poprzedzających wydanie przez Ministra rozporządzenia określającego standard podstawowych usług świadczonych w noclegowniach, schroniskach dla osób bezdomnych i ogrzewalniach oraz standard obiektów, w których mieszczą się noclegownie, schroniska dla osób bezdomnych i ogrzewalnie.

#### *d) Wystąpienia generalne Rzecznika Praw Obywatelskich*

Szczególną rolą Komisji Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności było inspirowanie i motywowanie Rzecznika do podejmowania – w ramach posiadanych przez Rzecznika kompetencji ustawowych – działań na rzecz zmiany stanu prawnego, tak aby w bardziej efektywny sposób zapewniał on zarówno zapobieganie i wychodzenie z bezdomności, jak i wieloaspektową pomoc osobom w kryzysie bezdomności: poczynawszy od standardu placówek zapewniających schronienie, dostępu do łaźni i toalet publicznych, poprzez respektowanie praw wyborczych osób bezdomnych, zapewnienie im dostępu do świadczeń zdrowotnych, ochrony przed eksmisją na bruk, kończąc na przygotowaniu spójnego programu budownictwa mieszkaniowego i zmian w ustawie o ochronie praw lokatorów, umożliwiającym gminom racjonalne gospodarowanie posiadanymi zasobami, tak aby pomoc mieszkaniowa była udzielana tym osobom, które faktycznie tego potrzebują, i którym organy władzy publicznej mają obowiązek udzielić takiej pomocy.

### **3. Efekty podjętych działań:**

#### *a) Zmiany w ustawie o ochronie praw lokatorów*

W przygotowanym przez Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa projekcie nowelizacji ustawy o ochronie praw lokatorów zostały uwzględnione postulaty Rzecznika, formułowane w licznych wystąpieniach generalnych, w tym również tych, które zostały przygotowane w okresie działania komisji ekspertów i z

jej inspiracji. I tak, w projekcie przewidziano przepis, który nakazuje gminom określenie w uchwale w sprawie zasad wynajmowania mieszkań komunalnych także warunków, jakie musi spełniać lokal wskazywany dla osób niepełnosprawnych, z uwzględnieniem potrzeb tych osób, wprowadzono postulowane przez Rzecznika zasady opłacania odszkodowania dla właściciela lokalu, zajmowanego bez tytułu prawnego przez osoby, którym sąd przyznał w wyroku prawo do lokalu socjalnego oraz przewidziano likwidację regulacji umożliwiającej eksmisję bez wskazania pomieszczenia tymczasowego dla dłużnika.

*b) Zapewnienie mieszkańcom Warszawy elementarnych obiektów użyteczności publicznej w postaci publicznych toalet, łaźni oraz pralni*

W odpowiedzi na wystąpienie RPO Prezydent m.st. Warszawy stwierdził, że w planowanym na najbliższe miesiące kolejnym konkursie dotyczącym pomocy osobom bezdomnym przewidywano uwzględnienie prowadzenia łaźni, a zatem zainteresowane podmioty będą mogły wystąpić o dotację z budżetu m.st. Warszawy na ten cel. Jednocześnie miasto realizuje projekt utworzenia łaźni mobilnej, przy czym przygotowanie techniczne oraz zakup potrzebnych urządzeń ma sfinansować miasto, natomiast obsługą i prowadzeniem łaźni zajmie się jedna z organizacji pozarządowych, wyłonionych w drodze konkursu.

*c) Ułatwienia w głosowaniu dla osób bezdomnych*

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji zmieni przepisy o rejestrze wyborców upraszczając zasady dopisywania do rejestru wyborców osób nigdzie niezamieszkałych. Przedstawiony przez Ministerstwo projekt uwzględnia propozycję Komisji dotyczącą umożliwienia wyborcy nigdzie niezamieszkałemu i nieposiadającemu adresu stałego zamieszkania wskazania w pisemnej deklaracji zawierającej informacje niezbędne do wpisania do rejestru wyborców (zamiast adresu stałego zamieszkania) adresu umożliwiającego kontakt z nim na obszarze gminy, w której stale przebywa i złożył wniosek o wpisanie do rejestru wyborców. Projekt rozporządzenia, po pozytywnym zaopiniowaniu przez Państwową Komisję Wyborczą, ma zostać przekazany do uzgodnień międzyresortowych.

#### 4. Co wymaga dalszej pracy:

Nadal wiele problemów pozostaje niezalutowanych i zadaniem Komisji Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności będzie stałe monitorowanie tych spraw i motywowanie Rzecznika do korzystania z jego ustawowych uprawnień na



rzecz doprowadzenia do zmian pozwalających bardziej efektywnie walczyć ze zjawiskiem bezdomności. Z całą pewnością przedmiotem dalszej uwagi ze strony Komisji będą prace legislacyjne nad ostatecznym kształtem nowelizacji ustawy o ochronie praw lokatorów, do której również Rzecznik zgłosił swoje zastrzeżenia (projektowane usunięcie z ustawy określenia kategorii osób, którym sąd w wyroku eksmisyjnym ma obowiązek przyznać prawo do lokalu socjalnego, wprowadzenie możliwości eksmisji do tymczasowego pomieszczenia w czasie tzw. okresu ochronnego, brak w projekcie przepisów określających zasady realizacji eksmisji do lokalu socjalnego, w tym procedury umożliwiającej dłużnikowi kwestionowanie stanu i standardu lokalu wskazanego jako socjalny, treść przepisów wykonawczych do ustawy o pomocy społecznej w zakresie standaryzacji usług dla osób bezdomnych, wykładnia zawartego w przepisach tej ustawy określenia „osoba zdolna do samoobsługi”, kwestia dostępu osób bezdomnych do świadczeń leczniczych, czy też rozwiązanie problemu osób, które wbrew prawu zamieszkują na terenach rodzinnych ogrodów działkowych).

Komisja planuje też poszerzyć kontakty z jednostkami samorządu terytorialnego i stworzyć tym podmiotom możliwość wymiany doświadczeń i dzielenia się dobrymi praktykami wypracowanymi przez poszczególne społeczności lokalne oraz promowania udanych inicjatyw.

## **B. Komisja Ekspertów Krajowego Mechanizmu Prewencji**

Z uwagi na szeroki zakres zadań, jak również różnorodność podejmowanej przez Krajowy Mechanizm Prewencji tematyki, wymagającej w wielu wypadkach szczegółowej wiedzy i odpowiedniego doświadczenia zawodowego, Rzecznik podjął<sup>1233</sup> decyzję o utworzeniu Komisji Ekspertów Krajowego Mechanizmu Prewencji. Do jej zadań należy m.in. analizowanie poszczególnych zagadnień problemowych ujawnianych podczas wizytacji, czy też opiniowanie kierunków podejmowanych działań prewencyjnych.

### **1. Skład Komisji Ekspertów Krajowego Mechanizmu Prewencji:**

- dr hab. Zbigniew Lasocik
- prof. dr hab. Maria Załuska
- prof. zw. dr hab. Marek Konopczyński
- dr Marzena Ksel

---

<sup>1233</sup> Zarządzenie RPO z 18 października 2016 r., nr 46/2016.

- prof. dr hab. Grażyna Barbara Szczygieł
- Maria Ejchart-Dubois – współprzewodnicząca
- Janina Agnieszka Kłosowska
- adw. Paweł Knut
- adw. Mikołaj Pietrzak
- dr n. med. Jerzy Foerster
- podinsp. Tomasz Mosio
- kmdr Bożena Szubińska
- dr n. med. Joanna Klara Żuchowska
- Kama Katarasińska-Pierzgalska
- Agnieszka Aleksandra Sikora
- Anna Rutz
- Maria Książak
- Aleksandra Chrzanowska
- Adw. Katarzyna Wiśniewska
- dr Maria Niełacznna
- dr Aleksandra Iwanowska – współprzewodnicząca
- Karolina Goral – sekretarz

## 2. Działania Komisji

Na pierwszym spotkaniu Komisji Ekspertów Rzecznik dr Adam Bodnar podkreślił, iż celem powołania Komisji Ekspertów jest wzmocnienie KMP poprzez wiedzę i doświadczenie członków Komisji. Z kolei zadaniem Komisji, zaproponowanym przez Rzecznika, jest opracowanie w formie oficjalnego dokumentu długoterminowej strategii rozwoju Krajowego Mechanizmu Prewencji, która powinna być punktem odniesienia dla obecnego Rzecznika i jego następców. Ma ona wskazywać kierunek optymalnego rozwoju KMP w najbliższych latach (przy założeniu, że zespół będzie się powiększał), wskazywać m.in. jakie typy placówek należy objąć wizytacjami w danym roku, w jakim zakresie należy zaangażować uczelnie i organizacje pozarządowe, jakie szkolenia powinny zostać zorganizowane, czy o jakie miejsca rozszerzyć mandat KMP. Wszyscy członkowie Komisji zgodzili się co do potrzeby opracowania strategii pracy KMP.

Członkowie Komisji proponowali zmianę nazwy Zespołu na Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur z uwagi na potrzebę budowania kultury braku

akceptacji tortur i niehumanitarnego traktowania poprzez posługiwanie się tym terminem i edukowanie, czym jest prewencja tortur.

Członkowie Komisji zasygnalizowali kilka problemów, które powinny zostać ujęte w opracowywaniu strategii działalności KMP. Należą do nich: sytuacja nieletnich w Polsce (szczególnie umieszczonych w niepublicznych młodzieżowych ośrodkach wychowawczych i nieletnich matek), sytuacja dzieci, osób torturowanych i z syndromem stresu pourazowego umieszczonych w ośrodkach dla cudzoziemców, brak ośrodka rehabilitacyjnego dla cudzoziemców – ofiar tortur, kwestia osób umieszczanych w prywatnych placówkach opiekuńczych, sytuacja osób LGBT pozbawionych wolności oraz potrzeba zmiany postaw społecznych wobec pacjentów szpitali psychiatrycznych.

W związku z wizytacjami tematycznymi rozpoczętymi przez KMP w 2016 r. przedmiotem drugiej części spotkania była opieka psychiatryczna zapewniana nieletnim, wychowankom młodzieżowych ośrodków wychowawczych. Dr Justyna Jóźwiak, pracownik Krajowego Mechanizmu Prewencji, przedstawiła m.in. cel i metody przeprowadzania wizytacji tematycznych w zakresie opieki psychiatrycznej zapewnianej nieletnim oraz zdiagnozowane do tej pory problemy.

Ustalenia podjęte w trakcie pierwszego spotkania zaowocowały zmianą wewnętrznych aktów prawnych w zakresie możliwości posługiwania się przez Krajowy Mechanizm Prewencji również nazwami *Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur, Okrutnego, Niehumanitarnego i Poniżającego Traktowania oraz Karania* lub *Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur*, a także powołaniem w ramach Komisji zespołu roboczego ds. wizytacji tematycznych dotyczących opieki psychiatrycznej zapewnianej wychowankom młodzieżowych ośrodków wychowawczych. W skład zespołu weszli prof. dr hab. Maria Załuska, prof. zw. dr hab. Marek Konopczyński, adw. Katarzyna Wiśniewska, Agnieszka Sikora, Janina Agnieszka Kłosowska oraz Joanna Klara Żuchowska. Zadaniem zespołu jest bieżące wspieranie KMP w prowadzonych wizytacjach oraz analiza problemów merytorycznych ujawnionych w ich trakcie. Pierwsze spotkanie zespołu zaplanowano na 31 stycznia 2017 r.

W ramach komisji powstał także roboczy zespół ds. cudzoziemców, w składzie Aleksandra Chrzanowska i Maria Książak. Członkinie zespołu zaopiniowały dokument algorytmu postępowania Straży Granicznej z cudzoziemcami wymagającymi szczególnego traktowania. Z kolei dr n. med. Jerzy Foerster sporządził opinię o opiece zdrowotnej zapewnianej mieszkańcom domów pomocy społecznej oraz zwrócił uwagę na problem demedycyzacji domów pomocy społecznej i wynikających z tego implikacji dla ich mieszkańców.

W trakcie drugiego spotkania Komisji przedstawiono planowane priorytety w działalności KMPT na 2017 r., co stało się przyczynkiem do dyskusji o liczbie

prorowadzonych w ciągu roku wizytacji prewencyjnych, zasobach kadrowych Zespołu, obszarach problemowych badanych w czasie wizytacji, udziale w wizytacjach ekspertów z zakresu medycyny. W drugiej części spotkania, w związku z rozpoczęciem przez KMPT wizytacji w placówkach zapewniających całodobową opiekę osobom w podeszłym wieku, niepełnosprawnym lub przewlekle chorym, kierownik Oddziału Pomocy Stacjonarnej Wydziału Polityki Społecznej Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego przedstawiła informacje o funkcjonowaniu tych placówek, standardzie zapewnianej w nich opieki oraz zaprezentowała wnioski płynące z ich kontroli przez inspektorów Urzędu Wojewódzkiego.

### **C. Komisja Ekspertów ds. Osób Starszych**

Komisja Ekspertów ds. Osób Starszych została powołana<sup>1234</sup> celem wspierania Rzecznika w pełnieniu jego ustawowych zadań. Komisja opracowuje ekspertyzy z zakresu polityki senioralnej państwa, propozycje zmian systemowych, wskazuje ważne kwestie dot. osób starszych, naruszające prawa człowieka, w których Rzecznik powinien zająć stanowisko lub podjąć działania, opracowuje także publikacje dedykowane osobom starszym lub kierowane do organizacji, instytucji zajmujących się wspieraniem tej grupy społecznej.

#### **1. Skład Komisji Ekspertów ds. Osób Starszych:**

- prof. Barbara Szatur-Jaworska – współprzewodnicząca
- prof. Barbara Bień
- prof. Piotr Błędowski
- Wiesława Borczyk
- dr Jarosław Derejczyk
- prof. Waldemar Hoff
- Ewa Kamińska
- prof. Ewa Kozdroń
- Dagmara Krzesińska
- Ewa Kulisz
- Joanna Mielczarek
- prof. Barbara Mikołajczyk
- Jarosław Mojsiejuk

---

<sup>1234</sup> Zarządzenie RPO z 23 lutego 2011 r., nr 8/2011.

- Danuta Parlak
- dr Jolanta Perek-Białas
- Ksiądz prof. Norbert Pikula
- Piotrowska Jolanta
- Krystyna Rawska
- dr Magdalena Rosochacka-Gmitrzak
- prof. Barbara Rysz-Kowalczyk
- Tomasz Schimanek
- Grażyna Staniszevska
- Małgorzata Stanowska
- dr Katarzyna Szczerbińska
- Beata Tokarz-Kamińska
- prof. Gertruda Uścińska
- prof. Maria Zralek
- Dorota Bieniasz
- Anna Chabiera – sekretarz
- Barbara Imiołczyk – współprzewodnicząca
- Magdalena Kuruś
- Hanna Szczeblewska
- Ewa Tułodziecka-Czapska

W 2016 r. odbyły się 3 posiedzenia Komisji Ekspertów ds. Osób Starszych.

## 2. Działania Komisji

### *a) System wsparcia osób starszych w środowisku zamieszkania*

W 2014 r. w ramach Komisji Ekspertów ds. Osób Starszych została powołana grupa robocza ds. wsparcia środowiskowego. Jej zadaniem było przygotowanie przedsięwzięcia, które może służyć wzmocnieniu nurtu deinstytucjonalizacji w obszarze wsparcia osób starszych w Polsce. Efektem pracy grupy jest wydana i upowszechniana praca zbiorowa „System Wsparcia Osób Starszych w Środowisku Zamieszkania. Przegląd Sytuacji. Propozycja Modelu”<sup>1235</sup> pod redakcją prof.

---

1235

<https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/System%20wsparcia%20os%C3%B3b%20starszych.pdf>

Barbary Szatur-Jaworskiej i prof. Piotra Błędowskiego. Eksperci prezentują model wsparcia osób starszych, który może działać w środowisku lokalnym. Model uwzględnia 7 obszarów istotnych z punktu widzenia potrzeb osób starszych: bezpieczeństwo ekonomiczne, zdrowie, opiekę, bezpieczeństwo w środowisku zamieszkania, czas wolny, edukację i mieszkalnictwo. Obszary zostały podzielone na dziedziny, którym przyporządkowano propozycje działań i instytucji odpowiedzialnych za ich realizację oraz wskazano kadry, jakie powinny być zaangażowane w ich realizację. W publikacji znajduje się opis obecnego systemu wsparcia społecznego osób starszych w Polsce oraz opis systemów wsparcia funkcjonujących w Niemczech, Francji, Czechach, Szwecji i we Włoszech.

Publikacja kierowana jest przede wszystkim do samorządów lokalnych, które mogą wykorzystywać model jako narzędzie audytu, diagnozy, planowania strategicznego. Może być również przydatna dla wszystkich, zainteresowanych tematem zarówno osób indywidualnych, naukowców, organizacji społecznych, gminnych rad seniorów, jak i instytucji centralnych.

W 2016 r. przeprowadzono pierwsze konsultacje społeczne modelu. Zainteresowanie i pozytywna ocena uczestników spotkań wpłynęła na zaproszenie do współpracy z Komisją organizacji, które specjalizują się we wdrażaniu zmian na poziomie lokalnym. Dalsze prace nad narzędziami upowszechniania modelu będą prowadzone w grupie zadaniowej.

W trakcie prac nad modelem wsparcia środowiskowego w Polsce na zlecenie Biura RPO przeprowadzone zostały badania dot. zasad i zakresu wsparcia środowiskowego dla osób starszych w Polsce, których celem było określenie istniejącego środowiskowego wsparcia niesamodzielnym osób starszych, ustalenie, jaki zakres środowiskowego wsparcia decydenci gmin uważają za najbardziej pożądany oraz czy liderzy lokalni i decydenci projektują i oceniają środowiskowe wsparcie osób niesamodzielnym osób starszych uwzględniając zasady zebrane przez Rzecznika

#### *b) II edycja Konkursu „Złota Księga Dobrych Praktyk na Rzecz Społecznego Uczestnictwa Osób Starszych*

Konkurs kierowany jest do organizacji społecznych, nieformalnych grup, pracodawców, samorządów terytorialnych oraz wszystkich instytucji realizujących programy na rzecz osób starszych. Celem inicjatywy jest promowanie wartych upowszechnienia, wartościowych inicjatyw podejmowanych na rzecz osób starszych i z osobami starszymi. Pomysłodawcom zależy szczególnie na

dostrzeżeniu i rozpropagowaniu działań, które służą budowaniu społeczeństwa spójnego, przyjaznego wszystkim grupom wiekowym.

Formą wyróżnienia jest umieszczenie opisu dobrej praktyki w „Złotej Księdze”, której Patronem jest Rzecznik Praw Obywatelskich oraz możliwość upowszechnienia tą drogą własnych osiągnięć.

Do konkursu II edycji Złotej Księgi Dobrych Praktyk na rzecz Społecznego Uczestnictwa Osób Starszych wpłynęło 40 projektów, spośród których eksperci wyłonili 11 laureatów. Wydanie II edycji publikacji *Złota Księga Dobrych Praktyk na rzecz Społecznego Uczestnictwa Osób Starszych* zaplanowane jest na I kwartał 2017 r.

Do końca marca 2017 r. zostanie ogłoszona III edycja konkursu.

#### *c) Opracowanie uwag do Raportu KMP dot. problemów w domach pomocy społecznej*

Pracownicy Krajowego Mechanizmu Prewencji na posiedzeniu Komisji przedstawili problemy dostrzeżone podczas przeprowadzanych kontroli w domach pomocy społecznej. Dotyczyły one 5 obszarów:

1. Ograniczanie możliwości swobodnych wyjść poza teren domu pomocy społecznej;
2. Zamykanie oddziałów/części domów;
3. Opieka psychologiczna;
4. Opieka psychiatryczna;
5. Rozgraniczenie środków przymusu bezpośredniego i czynności opiekuńczych, podawanie leków podstępem.

Do zasygnalizowanych kwestii uwagi wnieśli prof. Barbara Bień i dr Jarosław Derejczyk. Zostały one uwzględnione w sporządzanym przez Zespół Krajowy Mechanizm Prewencji raporcie z kontroli domów pomocy społecznej.

#### *d) Seminarium nt. Kondycji Geriatrii w Polsce*

13 września 2016 r. w siedzibie Biura RPO odbyło się Seminarium nt. Kondycji Geriatrii w Polsce<sup>1236</sup> współorganizowane przez Komisję Ekspertów ds. Osób Starszych i Biuro RPO. Do udziału w spotkaniu zostali zaproszeni: dr Adam Bodnar, Rzecznik Praw Obywatelskich, prof. Barbara Bień, ordynator Kliniki Geriatrii w Białymstoku, prof. Tadeusz Parnowski, kierownik II Kliniki Psychiatrycznej w Instytucie Psychiatrii i Neurologii w Warszawie, dr Jarosław

<sup>1236</sup> <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/seminarium-nt-kondycji-geriatrii-w-polsce>



Derejczyk, dyrektor Szpitala Geriatrycznego im. Jana Pawła II w Katowicach, dr Maria Smereczyńska, Najwyższa Izba Kontroli oraz Maciej Karaszewski z Departamentu Świadczeń Opieki Zdrowotnej Centrali Narodowego Funduszu Zdrowia. W wydarzeniu wzięli udział przedstawiciele parlamentu, świata nauki, medycyny, samorządów wojewódzkich oraz organizacji pozarządowych działających na rzecz osób starszych. Prelegenci zwrócili uwagę m.in. na brak opieki psychogeriatrycznej, niedofinansowanie opieki geriatrycznej, zbyt małą liczbę lekarzy geriatrów, potrzebę skoordynowania opieki lekarskiej, społecznej i rodzinnej nad osobami starszymi, a także potrzebę zmiany systemu kształcenia kadry lekarskiej, pielęgniarskiej i opiekunów osób starszych.

Stan opieki geriatrycznej w Polsce pozostaje w ścisłym kręgu zainteresowania Komisji i będzie w dalszym ciągu monitorowany.

#### *e) Konwencja o prawach osób starszych*

Komisja pracuje nad skutecznymi sposobami rozpropagowania wiedzy o planowanych pracach nad Konwencją ONZ o prawach osób starszych, wskazując na potrzebę przyjęcia międzynarodowego dokumentu, zbierającego istotne prawa przysługujące osobom starszym i wprowadzającego mechanizmy umożliwiające ich stosowanie w praktyce. Istotne jest wdrażanie pakietu praw seniorów w oparciu o prawa człowieka (w odróżnieniu od podejścia opartego o prawa socjalne). Prace Komisji mają na celu wypracowanie opinii do dyskusji w środowiskach senioralnych w Polsce oraz oddziaływanie na stanowisko rządu w sprawie przyjęcia Konwencji. Komisja Ekspertów ds. Osób Starszych przyłączyła się także do akcji „Za starość naszą i waszą! Rozmawiajmy o Konwencji o prawach osób starszych”, skupiającej organizacje pozarządowe, uniwersytety trzeciego wieku, instytucje publiczne oraz osoby prywatne zainteresowane debatą o Konwencji.

#### *f) Udział członków Komisji w pracach Międzynarodowej Sieci Badawczej COST Action on Ageism*

Międzynarodowa Sieć Badawcza COST Action on Ageism to platforma współpracy, wymiany pomysłów, doświadczeń europejskich naukowców zajmujących się tematyką dot. osób starszych i starzejącego się społeczeństwa. Prace prowadzone są w tematycznych grupach roboczych w zakresie: systemu ochrony zdrowia, ochrony prawnej, w pracach której uczestniczy prof. Barbara Mikołajczyk, rynku pracy, której przewodniczącą jest dr Jolanta Perek-Białas, ageizmu w mediach, samowykluczenia osób starszych i walki ze stereotypami.

## D. Komisja Ekspertów ds. Migrantów

Rzecznik Praw Obywatelskich pełni w Polsce funkcję niezależnego organu konstytucyjnego, który odpowiada również za wykonywanie zadań dotyczących realizacji zasady równego traktowania. Dlatego dla Rzecznika niezwykle ważne jest bieżące monitorowanie sytuacji, w jakiej znajdują się grupy szczególnie narażone na dyskryminację. Taką grupą niewątpliwie są migranci, w tym także uchodźcy mieszkający w Polsce. Aby skutecznie realizować swoje zadania ustawowe, Rzecznik powołał<sup>1237</sup> Komisję Ekspertów ds. Migrantów, która pełnić ma funkcje opiniotwórczo-doradcze, na bieżąco analizować stan przestrzegania praw i wolności przysługujących cudzoziemcom i przedstawiać Rzecznikowi rekomendacje na temat koniecznych w tym zakresie działań i interwencji.

### 1. Skład Komisji Ekspertów ds. Migrantów

- Malika Abdouvakhabova
- Maciej Bohosiewicz
- amb. Ksawery Burski
- Aleksandra Chrzanowska
- Irena Dawid-Olczyk
- Maciej Duszczyk
- Grzegorz Dziemidowicz
- Justyn Frelak
- Katarzyna Gmaj
- Aleksandra Grzymała-Kazłowska
- prof. Maria Magdalena Kenig-Witkowska
- Mirosława Keryk
- Witold Klaus – współprzewodniczący
- Tomasz Knothe
- Agnieszka Kosowicz
- Agnieszka Kunicka
- Magdalena Lesińska
- Maja Łysienia
- dr Ewa Pogorzała
- Katarzyna Przybysławska

---

<sup>1237</sup> Zarządzenie RPO z 23 lutego 2011 r., nr 8/2011.

- dr Dorota Pudzianowska
- prof. Irena Rzeplińska
- prof. Jacek Schmidt
- Tomasz Sieniow
- Teresa Sotowska
- dr Sylwia Urbańska
- Ton Van Anh
- Maciej Ząbek
- Barbara Imiołczyk – współprzewodnicząca
- Marcin Sośniak
- Dariusz Supel

## 2. Działania Komisji

W 2016 r. Komisja Ekspertów ds. Migrantów odbyła 4 posiedzenia. Podczas pierwszego posiedzenia poruszony został temat trwających wówczas negocjacji pomiędzy Unią Europejską i Turcją w sprawie sposobu postępowania z uchodźcami z Syrii, usiłującymi przez Turcję przedostać się do Grecji. Temat ten był punktem wyjścia do analizy stanu przygotowania polskich służb i organów publicznych do ewentualnego przyjęcia cudzoziemców – potencjalnych uchodźców, którzy podlegać mieli procesom relokacji lub przesiedleń. Wśród grona ekspertów, przedstawicieli organizacji pozarządowych, Urzędu ds. Cudzoziemców i Straży Granicznej poruszono też temat procedury identyfikacji osób należących do grup wrażliwych na granicy, w procedurze uchodźczej i w ośrodkach strzeżonych. Podczas posiedzenia Komisji została zaprezentowana publikacja pt.: „Procedura identyfikacji osób o szczególnych potrzebach wnioskujących o nadanie statusu uchodźcy w Polsce – perspektywa psychologiczna przygotowana w ramach projektu *Dostrzegam, pomagam – integracja oraz rozwój działań i procedur Urzędu do Spraw Cudzoziemców i Straży Granicznej w zakresie kompleksowej identyfikacji grup wrażliwych wśród osób poszukujących ochrony na terytorium*”. Zgodzono się m.in., że problemem jest niewystarczające finansowanie zadań zlecanych w tym zakresie Straży Granicznej oraz innych podmiotom pracującym na rzecz cudzoziemców. Podkreślano przy tym, że nawet 90% cudzoziemców przybywających do Polski z zamiarem uzyskania ochrony międzynarodowej potrzebuje wsparcia w postaci długotrwałej i wykwalifikowanej pomocy psychologicznej.

Drugie posiedzenie Komisji poświęcone było prezentacji raportu Fundacji Panoptykon „Uchodźcy pod szczególnym nadzorem”, który opisywał formy nadzoru, jakim podlegają osoby ubiegające się w Polsce o ochronę międzynarodową. Omówiono również wyniki monitoringu granic, przeprowadzonego przez Stowarzyszenie Interwencji Prawnej. Monitoring dotyczył kwestii dostępu do procedury o udzielenie ochrony międzynarodowej na przejściach granicznych w Terespolu, Medyce i na lotnisku Warszawa-Okęcie. W trakcie dyskusji nad wynikami monitoringu przedstawiciele organizacji pozarządowych, np. Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć i Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka wyrazili swój niepokój sytuacją panującą na przejściu granicznym w Terespolu. Z ich relacji wynikało, że codziennie kilkadziesiąt osób, pomimo deklarowanej chęci złożenia wniosku o ochronę międzynarodową, otrzymuje od straży granicznej odmowę wjazdu. Do ich zastrzeżeń ustosunkowywali się przedstawiciele straży granicznej. Istotnym wnioskiem płynącym z dyskusji było przekonanie o konieczności przeprowadzenia przez Rzecznika Praw Obywatelskich niezależnego monitoringu na przejściach granicznych. Rzecznik podjął w tej sprawie interwencję: w kolejnych miesiącach przedstawiciele RPO przeprowadzili niezapowiedziane wizytacje na przejściach granicznych w Terespolu i Medyce.

Kolejne posiedzenie Komisji odbyło się 21 września 2016 r. Poświęcone zostało kwestii podejmowania legalnej pracy przez migrantów w Polsce. W trakcie posiedzenia Komisji Prezes Fundacji Nasz Wybór opowiedziała o bieżącej sytuacji Ukraińców w Polsce wskazując m.in. na to, że coraz więcej migrantów ukraińskich pada ofiarą wykorzystania przez pracodawców. Prezes Stowarzyszenia Interwencji Prawnej przedstawił główne problemy związane z rejestracją oświadczeń o zamiarze powierzenia wykonywania pracy i uzyskiwaniem zezwoleń na pracę w Polsce. W posiedzeniu Komisji uczestniczyły również przedstawicielki Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Zastępczyni Dyrektora Departamentu Rynku Pracy w tym resorcie omówiła przewidywane zmiany w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy i niektórych innych ustawach związane z implementacją dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/36/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu zatrudnienia w charakterze pracownika sezonowego. Przedstawiciel Państwowej Inspekcji Pracy zaprezentował członkom Komisji raport z monitoringu PIP dotyczący legalności zatrudnienia oraz ochrony praw pracowniczych cudzoziemców, w tym w szczególności obywateli Ukrainy.

Wiodącym tematem kolejnego spotkania były zmiany w systemie nauczania dzieci cudzoziemskich, spowodowane wejściem w życie nowego rozporządzenia

Ministra Edukacji Narodowej w sprawie kształcenia osób niebędących obywatelami polskimi oraz osób będących obywatelami polskimi, które pobierały naukę w szkołach funkcjonujących w systemach oświaty innych państw<sup>1238</sup>. Nowym rozwiązaniem, wprowadzonym w życie przez to rozporządzenie, jest możliwość tworzenia w szkołach oddziałów przygotowawczych, przeznaczonych wyłącznie dla uczniów przybywających zza granicy, a zatem zarówno dla cudzoziemców, jak i dla dzieci posiadających obywatelstwo polskie, które mieszkały i pobierały naukę poza granicami kraju. Rozwiązanie to budzi jednak zarówno pozytywne, jak i negatywne reakcje. W opinii Ministerstwa Edukacji Narodowej nauka w takich oddziałach, wraz z dodatkowymi godzinami nauki języka polskiego i dostępem do dodatkowych zajęć wyrównawczych, jest właściwą formą nauczania dzieci, które trafiają do polskich szkół bez znajomości języka polskiego. Zgłaszane przez uczestników spotkania wątpliwości związane z nowym modelem nauczania dotyczyły, między innymi tego, że tworzenie takich oddziałów oznacza *de facto* przyjęcie separacyjnego modelu nauczania: w efekcie powstawania oddziałów dzieci cudzoziemskie, przynajmniej przez pewien okres, uczyć się bowiem będą w osobnych klasach. Istnieje zatem duże prawdopodobieństwo, że szkoły stracą w ten sposób szansę na skuteczną integrację uczniów cudzoziemskich i ich polskich rówieśników, a dzieci migrantów rozpoczynać będą naukę w polskich szkołach w poczuciu wyobcowania i oderwania od szkolnej społeczności.

Gościem specjalnym posiedzenia była Pani Marina Hulia, laureatka nagrody im. Janiny Paradowskiej i Jerzego Zimowskiego, która przedstawiła prezentację poświęconą sytuacji dzieci migrantów, pochodzących głównie z Czeczenii, które od kilku miesięcy koczują razem z rodzicami na dworcu w Brześciu na Białorusi, podejmując kolejne próby dostania się do Polski przez przejście graniczne w Terespolu.

### 3. Efekty podjętych działań:

11 sierpnia 2016 r. przedstawiciele Rzecznika przeprowadzili niezapowiedzianą wizytację kolejowego przejścia granicznego w Terespolu. Na terenie tego przejścia funkcjonuje jeden z ważniejszych w Polsce punktów przyjmowania od cudzoziemców wniosków o ochronę międzynarodową. Natomiast w dniach 6–7 października 2016 r. przeprowadzono podobną, również niezapowiedzianą, wizytację przejścia granicznego między Polską i Ukrainą w Medyce.

---

<sup>1238</sup> Rozporządzenie MEN z 13 września 2016 r. (Dz.U. poz. 1453).

9 listopada w Biurze RPO zostało zorganizowane Seminarium „Uchodźcy na granicy – procedury przyjmowania od cudzoziemców przekraczających granicę państwa wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej”, w trakcie którego przedstawiciele Straży Granicznej, Urzędu ds. Cudzoziemców, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce, Komisji Ekspertów ds. Migrantów, organizacji pozarządowych i środowiska naukowego dyskutowali o sytuacji cudzoziemców na przejściach granicznych w Terespolu i Medyce. Przedstawiciel Straży Granicznej zapewnił, że uwagi, które padły w trakcie spotkania zostaną rozważone w trakcie wprowadzania ewentualnych zmian na przejściach granicznych.

#### 4. Co wymaga dalszej pracy:

Na grudniowym posiedzeniu Komisji przedstawicielka Ministerstwa Edukacji Narodowej zapowiedziała, że w resorcie edukacji rozpoczynają się prace nad nowymi zasadami nauczania dzieci cudzoziemskich w szkołach, które obowiązywać będą od 2018 r. Komisja Ekspertów będzie te prace obserwować i przedstawi Rzecznikowi postulaty co do ewentualnych działań w tym zakresie. Przedmiotem uwagi ze strony Komisji będą też zapowiadane przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji prace legislacyjne nad zmianą ustawy o cudzoziemcach.

#### **E. Komisja Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnością**

Pomimo istnienia różnych rozwiązań prawnych, a także licznych przedsięwzięć i inicjatyw społecznych, osoby z niepełnosprawnościami w dalszym ciągu napotykają na bariery w życiu społecznym jako równoprawni członkowie społeczeństwa oraz doświadczają naruszania praw człowieka we wszystkich obszarach życia. W 2012 r. Polska ratyfikowała Konwencję o prawach osób niepełnosprawnych, której głównym celem jest popieranie, ochrona i zapewnienie pełnego i równego korzystania ze wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności przez wszystkie osoby z niepełnosprawnościami oraz popieranie poszanowania ich przyrodzonej godności. Rzecznik pełni w Polsce funkcję mechanizmu monitorowania wdrażania tej Konwencji, a także niezależnego organu do spraw realizacji zasady równego traktowania. Konwencja zobowiązuje strony do ścisłej współpracy oraz konsultacji z osobami z niepełnosprawnościami i reprezentującymi je organizacjami w toku podejmowania decyzji ich dotyczących, a

także przy wdrażaniu w życie postanowień tej Konwencji. Powołana<sup>1239</sup> przy Rzeczniku Komisja Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnością, jako społeczne ciało opiniodawczo-doradcze, ma więc za zadanie stałe monitorowanie sytuacji faktycznej i prawnej osób z niepełnosprawnościami, a także włączanie ich w proces podejmowania decyzji dotyczących rekomendowanych rozwiązań w obszarze ochrony praw osób z niepełnosprawnościami.

### 1. Skład Komisji Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnością

- dr Monika Zima-Parjaszewska – współprzewodnicząca
- Anna Błaszczak-Banasiak – współprzewodnicząca
- dr Krzysztof Kurowski – sekretarz
- Barbara Abramowska
- Sławomir Besowski
- Ireneusz Białek
- prof. dr hab. Paweł Bronowski
- Dominika Buchalska
- Kinga Dękierowska
- dr Agnieszka Dudzińska
- Agata Gawska
- Sylwia Górka
- Barbara Imiołczyk
- Piotr Kowalski
- Grzegorz Kozłowski
- dr Paweł Kubicki
- Bartosz Marganec
- Dagmara Nowak-Adamczyk
- Małgorzata Radziszewska
- dr Anna Rdest
- dr Katarzyna Roszewska
- Anna Rutz
- dr Agnieszka Rymsza
- Dorota Siwiec

---

<sup>1239</sup> Zarządzenie RPO z 23 lutego 2011 r., nr. 8/2011.



- dr Anna Śledzińska-Simon
- Scholastyka Śniegowska
- dr Michał Urban
- dr Katarzyna Walewska
- Aleksander Waszkielewicz
- prof. dr hab. Jacek Wciórka
- Paweł Wdówik
- dr hab. inż. arch. Marek Wysocki
- Jacek Zadrozny
- Adam Zawisny
- dr Jarosław Zbieranek

## 2. Działania Komisji

W 2016 r. Komisja kontynuowała działania związane z monitorowaniem wdrażania Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, koncentrując się na takich obszarach jak: reforma systemu orzekania o niepełnosprawności, deinstytucjonalizacja opieki nad osobami z niepełnosprawnościami i prawo do niezależnego życia oraz włączenia w społeczeństwo, instytucja asystenta osobistego osoby z niepełnosprawnością, prawo do życia rodzinnego, dostęp do wymiaru sprawiedliwości, a także dostęp do usług opieki zdrowotnej i sprzętu rehabilitacyjnego. Ponadto Komisja dużą uwagę poświęciła konieczności podpisania i ratyfikowania przez Polskę Protokołu fakultatywnego do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, który uprawnia Komitet ds. Praw Osób Niepełnosprawnych do rozpatrywania skarg indywidualnych ze strony osób lub grupy osób, które czują się ofiarami naruszenia przez państwo-stronę postanowień Konwencji.

Podczas pierwszego posiedzenia członkowie Komisji zapoznali się z wynikami badania przeprowadzonego przez Rzecznika na temat dostępności wymiaru sprawiedliwości dla osób z niepełnosprawnościami oraz omówili najważniejsze wyzwania w tym obszarze. Szczególną uwagę poświęcono sytuacji osób z niepełnosprawnością intelektualną, które w największym stopniu narażone są na dyskryminację i wykluczenie w trakcie postępowania sądowego lub prokuratorskiego. Analizie poddano także istniejące rozwiązania oraz luki prawne w zakresie instytucji asystenta osobistego osoby z niepełnosprawnością. Zgodzono się, że stwierdzone uchybienia powinny zostać poddane pogłębionej analizie w ramach planowanych przez RPO badań na 2016 r.

Drugie posiedzenie Komisji poświęcone było problematyce orzecznictwa o niepełnosprawności oraz postulatowi przejścia od opieki instytucjonalnej do wsparcia udzielanego osobom z niepełnosprawnościami na poziomie lokalnych społeczności (tzw. deinstytucjonalizacja). Członkowie Komisji omówili wstępne założenia konkursu planowanego przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, którego celem miałyby być reforma obowiązującego obecnie systemu orzekania o niepełnosprawności. Komisja podkreśliła, że system ten powinien przede wszystkim skupiać się na potencjale osób z niepełnosprawnościami i niezbędnym im wsparciu, nie zaś na ich dysfunkcjach. W dalszej kolejności analizie poddano system opieki nad osobami z niepełnosprawnościami, zwracając uwagę, że niezbędna jest deinstytucjonalizacja tej opieki (a więc stopniowa rezygnacja z funkcjonowania wieloosobowych domów opieki społecznej) na rzecz wsparcia środowiskowego.

We współpracy z Komisją odbyło się organizowane przez Rzecznika seminarium eksperckie pt. „Protokół fakultatywny do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych – skuteczne narzędzie ochrony praw osób z niepełnosprawnościami?”. Głównym celem seminarium było podkreślenie konieczności ratyfikowania Protokołu fakultatywnego do Konwencji, a także przeanalizowanie negatywnego stanowiska polskiego rządu w tym zakresie. Podczas seminarium wagę i znaczenie Protokołu podkreślali przedstawiciele Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Europejskiej Sieci Narodowych Instytucji Ochrony Praw Człowieka (ENNHRI), a także organizacji pozarządowych reprezentujących osoby z niepełnosprawnościami. W seminarium uczestniczyli także pracownicy Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Biura Pełnomocnika Rządu ds. Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania.

Kolejne spotkanie Komisji poświęcone było przede wszystkim wsparciu dla rodzin osób z niepełnosprawnościami oraz ochronie ich życia prywatnego. Tło dla dyskusji stanowiła szeroko komentowana przez media sprawa matki ze znacznym stopniem niepełnosprawności, której nie udzielono odpowiedniego wsparcia, a w konsekwencji sąd rodzinny – w trybie zabezpieczenia, zdecydował o przekazaniu jej kilkumiesięcznej córki do pieczy zastępczej. Członkowie Komisji omówili możliwe formy wsparcia w podobnych sytuacjach, zwrócili także uwagę, że zgodnie z Konwencją niepełnosprawność w żadnym przypadku nie może być powodem odłączania dziecka od jego rodziców. Analizie poddano także możliwe skutki wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który uznał, że tzw. względne zakazy małżeńskie ograniczające prawo osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną do zawarcia związku małżeńskiego są zgodne z polską Konstytucją. W ocenie Komisji, pomimo tego wyroku, nie ulega wątpliwości, że regulacje te

naruszają przepis art. 23 a Konwencji i powinny ulec zmianie. W drugiej części spotkania udział wzięły także przedstawicielki Ministerstwa Zdrowia przedstawiając najważniejsze założenia projektu nowelizacji ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych. Członkowie Komisji przedstawili swoje uwagi i wątpliwości związane z dostępnością sprzętu rehabilitacyjnego dla osób z niepełnosprawnościami, które powinny zostać uwzględnione w dalszym procesie legislacyjnym.

### 3. Efekty podjętych działań:

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

W wyniku współpracy z członkami Komisji Rzecznik w 2016 r. przygotował i opublikował raport pt. „Dostęp osób z niepełnosprawnościami do wymiaru sprawiedliwości. Analiza i zalecenia”, który zawiera najważniejsze postulaty zmian w tym obszarze. Zakończono również kompleksowe badanie dotyczące zapotrzebowania i oczekiwanego kształtu instytucji asystenta osobistego osoby z niepełnosprawnością, która to instytucja w wielu przypadkach warunkuje niezależne życie osób z niepełnosprawnościami. Raport z tego badania ukaże się w druku w I półroczu 2017 r.

Dzięki zaleceniom i rekomendacjom Komisji Rzecznik w licznych wystąpieniach do przedstawicieli administracji publicznej zwracał uwagę na bieżące wyzwania w obszarze ochrony praw osób z niepełnosprawnościami. W wystąpieniach do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, a także ministrów odpowiedzialnych za wyższe szkolnictwo specjalistyczne Rzecznik przekazywał zalecenia wypracowane przy udziale członków Komisji w zakresie równego

traktowania studentów z niepełnosprawnościami. W efekcie wiele szkół wyższych zweryfikowało dotychczasowe praktyki w tym obszarze. Rzecznik na bieżąco przekazuje też uwagi Komisji pod adresem obowiązującego systemu orzekania o niepełnosprawności. Z ostatniego stanowiska Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych wynika, że uwagi te zostaną rozważone w trakcie projektowanych prac nad reformą tego systemu, co pozwala mieć nadzieję na pełniejszą implementację standardów wynikających z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

#### 4. Co wymaga dalszej pracy:

W ocenie przedstawicieli Komisji, w celu pełnej realizacji praw ustanowionych w drodze Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, niezbędne jest przyjęcie ogólnokrajowej strategii wdrażania jej postanowień, a także ratyfikowanie Protokołu fakultatywnego, który ustanawia mechanizm skargi indywidualnej w sytuacji naruszenia praw przyznanych tą Konwencją. Do najistotniejszych zmian o charakterze generalnym należy opracowanie i wdrożenie jednolitego systemu orzekania w zakresie funkcjonowania osób z niepełnosprawnościami we wszystkich obszarach życia w tym m.in. edukacji, pracy, zabezpieczeniu społecznym i opiece zdrowotnej. System ten powinien opierać się na diagnozie funkcjonalnej osób z niepełnosprawnościami z wykorzystaniem definicji opartej na społecznym modelu niepełnosprawności. Niezbędne jest także zniesienie instytucji ubezwłasnowolnienia i wprowadzenie różnorodnych form wsparcia opartych na modelu wspieranego podejmowania decyzji. W 2017 r. Komisja będzie także kontynuowała prace nad założeniami deinstytucjonalizacji opieki nad osobami z niepełnosprawnościami na rzecz wsparcia środowiskowego. Istotnym narzędziem służącym włączaniu osób z niepełnosprawnościami w społeczeństwo pozostaje instytucja asystenta osoby z niepełnosprawnością.

#### **F. Komisja Ekspertów ds. Zdrowia**

Konstytucyjne prawo do ochrony zdrowia ma charakter generalny, a jego interpretacja nastręcza wiele trudności w praktyce. Nie jest powszechnie wiadome, jakie uprawnienia wchodzi w zakres tego prawa i czego obywatele mogą skutecznie dochodzić w ramach publicznej służby zdrowia. Sam temat ochrony zdrowia, w różnych jego aspektach od wielu lat stanowi jeden z priorytetów w działalności kolejnych Rzeczników. Rzecznicy kolejnych kadencji w swoich wystąpieniach do władz publicznych podnosili tematy: poziomu finansowania świadczeń

zdrowotnych i ich dostępności, jakości udzielanych świadczeń, zasad refundacji leków, liczby personelu medycznego w stosunku do potrzeb zdrowotnych obywateli.

W konsekwencji, w celu wsparcia Rzecznika w bieżącej działalności w obszarze ochrony zdrowia, Rzecznik powołał<sup>1240</sup> Komisję Ekspertów ds. Zdrowia. Rzecznik chciałby, aby działania Komisji, rozłożone na cały okres jego kadencji, w sposób efektywny i odczuwalny przyczyniły się do wypracowania rekomendacji merytorycznych dotyczących zakresu konstytucyjnego prawa do ochrony zdrowia. Wypełnienie tego pojęcia treścią i jak najbardziej precyzyjne zdefiniowanie jego zakresu może w praktyce przełożyć się na konkretne uprawnienia obywateli w systemie ochrony zdrowia.

#### 1. Skład Komisji Ekspertów ds. Zdrowia:

- Marek Balicki
- Wiesław Wiktor Jędrzejczak
- Dorota Karkowska
- Katarzyna Łakoma – współprzewodnicząca
- Marcin Mikos
- O. Arkadiusz Nowak
- Ewa Osińska – sekretarz
- Rafał Staszewski
- Robert Tabaszewski
- Monika Urbaniak
- Edyta Widawska
- Tomasz Zalański – współprzewodniczący

#### 2. Działania Komisji

Od momentu jej powołania, odbyły się dwa posiedzenia Komisji. Na pierwszym posiedzeniu Komisji po części formalnej, eksperci dyskutowali na temat planowego zakresu prac Komisji i problemów którymi powinna się ona zająć.

Ekspersi przedstawili następujące tematy do dyskusji i podjęcia prac:

- potrzebę włączenia wielu środowisk w system ochrony zdrowia (tzw. patient empowerment);

---

<sup>1240</sup> Zarządzenie RPO z dnia 11 maja 2016 r., nr 22/2016.

- dobrej, racjonalnej dystrybucji świadczeń zdrowotnych, stosownie do potrzeb obywateli;
- zmiany zasad dostępu do programów lekowych;
- precyzyjnych zasad dostępu organizacji pozarządowych do współdecydowania w kwestiach ochrony zdrowia;
- zbyt długiego czasu oczekiwania pacjentów na udzielenie świadczenia zdrowotnego i braku prawnych możliwości współfinansowania świadczeń.

W podsumowaniu pierwszego posiedzenia Komisji Rzecznik dr Adam Bodnar zaproponował podjęcie następujących działań:

- odbycia seminarium z zakresu bezpieczeństwa pacjenta i 25 lat członkostwa Polski w Radzie Europy;
- cyklu spotkań RPO z przedstawicielami zawodów medycznych.

Przedmiotem drugiego posiedzenia były kwestie czasu pracy lekarzy, w tym wpływ przepracowania na bezpieczeństwo pacjenta i samego personelu medycznego.

Eksperci podczas dyskusji doszli do następujących wniosków:

- obecnie lekarz wykonując zawód działa jak przedsiębiorca, którego usługi kupuje się na wolnym rynku (lekarz jest nośnikiem wykonanego świadczenia medycznego i działa w systemie fee for service);
- na nierówności w rozkładzie czasu pracy wpływają również wymagania kadrowe i organizacyjne, jakie świadczeniobiorcom stawia NFZ;
- zdarzają się sytuacje, że lekarz zamieszkały w miejscowości odległej o kilkaset kilometrów, na umowie cywilnej, pełni w szpitalu dyżur przez trzy lub cztery doby z rzędu;
- deficyt lekarzy wielu specjalności, w tym np. anestezjologów, powoduje, że podejmują oni prace na kilku etatach, nie biorąc pod uwagę dobowych norm odpoczynku;
- cechą zawodów medycznych jest też swobodne dysponowanie czasem pracy;
- obowiązujące normy i rozkłady czasu pracy zawarte w Kodeksie pracy nie przystają do warunków wykonywania zawodów medycznych z ich mobilnością i różnorodnością form świadczenia pracy i usług medycznych. Rozwiązaniem byłoby przyjęcie prawa zatrudnienia dla zawodów medycznych;
- nie jest możliwe przyjęcie jednej wspólnej regulacji prawnej dotyczącej czasu pracy dla wszystkich lekarzy. W zależności od specjalności i rodzaju wykonywanej pracy, czynności zawodowe lekarzy mają różny charakter (mniej lub bardziej wyczerpujący);

- lekarze zatrudnieni w szpitalach klinicznych udzielając świadczeń zdrowotnych prowadzą jednocześnie zajęcia ze studentami, co nie jest prawnie uregulowane. Ograniczenie swobody wykonywania zawodu może w tym przypadku wywołać opór środowiska.

#### *a) Wystąpienia i zagadnienia generalne Rzecznika Praw Obywatelskich*

W efekcie dotychczasowych prac Komisji ustalono, że Rzecznik może podjąć w najbliższym czasie działania generalne w następujących aspektach:

- prawnego zagwarantowania ujawniania miejsc pracy, w których lekarz wykonuje zawód bez względu na jego formę prawną;
- wprowadzenia systemu monitorowania, jak dany lekarz jest obciążony pracą (na jednym lub kilku etatach);
- wskazania władzom publicznym możliwości prawnego ograniczenia czasu pracy lekarzy zatrudnionych na SOR-ach, w centrach urazowych, dyżurach anestezjologicznych;
- wykorzystania, jako materiału do analizy systemowej i działań generalnych, podjętej z urzędu sprawy śmierci lekarki anestezjolożki na dyżurze w szpitalu w Białogardzie.

### 3. Efekty podjętych działań:

1. zorganizowanie w dniu 19 stycznia 2017 r. seminarium eksperckiego z zakresu bezpieczeństwa pacjenta i 25 lat członkostwa Polski w Radzie Europy;
2. planowane jest wydanie publikacji z ww. seminarium i przedstawionych prezentacji eksperckich;
3. rozpoczęcie cyklu spotkań z przedstawicielami zawodów medycznych – kolejne, trzecie już, posiedzenie Komisji (na przełomie marca i kwietnia 2017 r.) odbędzie się z udziałem przedstawicielek środowiska pielęgniarek i położnych.

### 4. Co wymaga dalszej pracy:

W następnej kolejności rozważenia wymaga kontynuowanie cyklu spotkań z przedstawicielami zawodów medycznych. Bezpośrednie spotkanie Rzecznika i Komisji Zdrowia z członkami środowisk medycznych umożliwiłby identyfikację problemów, z jakimi muszą radzić sobie te środowiska.

Przeanalizowania wymaga też, przy współpracy ekspertów Komisji, możliwość podjęcia działań na rzecz zaskarżenia do Trybunału Konstytucyjnego zarządzeń Prezesa NFZ.



Otwartą kwestią pozostaje analiza prawna zmian w ustawie z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, w zakresie w jakim Minister Zdrowia będzie mógł wydawać w formie rozporządzeń standardy organizacyjne w wybranych dziedzinach medycyny, zamiast standardów medycznych. Kwestia ta w szczególności dotyczy opieki okołoporodowej.

W chwili obecnej z uwagi na relatywnie krótki czas funkcjonowania Komisji Ekspertów ds. Zdrowia oraz dużą dynamikę zmian legislacyjnych w obszarze ochrony zdrowia nie można precyzyjnie na dłuższy okres zaplanować konkretnych działań Komisji. Możliwe do zaistnienia są sytuacje, w których Komisja z uwagi na ujawnianie się na bieżąco problemów w ochronie zdrowia, będzie podejmowała działania stosownie do aktualnych potrzeb i sygnałów ze strony Rzecznika.

## CZEŚĆ III

**INFORMACJA  
o działalności  
Rzecznika Praw Obywatelskich  
w obszarze równego traktowania  
za rok 2016  
oraz o przestrzeganiu zasady równego traktowania  
w Rzeczypospolitej Polskiej**

Informacja stanowi wykonanie art. 212 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.). Przepis ten przewiduje, że Rzecznik corocznie informuje Sejm i Senat o swojej działalności oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w tym, zgodnie z art. 19 ust. 1 pkt 1 - 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2017 r. poz. 958) o prowadzonej działalności w obszarze równego traktowania oraz jej wynikach, stanie przestrzegania zasady równego traktowania w Rzeczypospolitej Polskiej, a także o wnioskach oraz rekomendacjach dotyczących działań, które należy podjąć w celu zapewnienia przestrzegania zasady równego traktowania. Ponadto Informacja stanowi wykonanie art. 19 ust. 2 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, ustanawiającego obowiązek podania jej do wiadomości publicznej.

## Wprowadzenie

W działalności Rzecznika Praw Obywatelskich, jako niezależnego organu ds. równego traktowania, istotne znaczenie ma szerokie upowszechnienie informacji o standardzie ochrony prawnej przed nierównym traktowaniem i dyskryminacją, jak również umiejętność prawidłowego kwalifikowania przez każdego określonych regulacji prawnych czy zdarzeń jako naruszających zasadę niedyskryminacji. Dlatego też warto wskazać na podstawowe ustalenia w tym zakresie.

Równość wobec prawa stanowi jedną z fundamentalnych zasad ochrony praw człowieka, a jej przestrzeganie warunkuje realizację innych praw podstawowych. Nakaz równego traktowania zajmuje eksponowane miejsce zarówno w regulacjach krajowych, jak i w aktach prawa międzynarodowego. Polska Konstytucja określa ogólne pojęcie i zakres zasady równości oraz formułuje zakaz dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny<sup>1241</sup>, a także równość praw kobiet i mężczyzn<sup>1242</sup>. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zasada równości wyrażona w art. 32 Konstytucji oznacza, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych) charakteryzujący się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu powinny być traktowane równo, według jednakowej miary, bez zróżnicowań dyskryminujących lub faworyzujących. Jednocześnie zasada równości zakłada odmienne traktowanie tych podmiotów prawa, które nie posiadają wspólnej cechy relewantnej<sup>1243</sup>.

Dyskryminacja natomiast stanowi rodzaj kwalifikowanej formy nierównego traktowania i oznacza gorsze traktowanie osoby fizycznej ze względu na jakąś jej właściwość lub cechę osobistą bez racjonalnego uzasadnienia. Jak słusznie zauważył Sąd Najwyższy: *negatywne wyróżnienie dyskryminacji jako kwalifikowanej formy nierównego traktowania służy przeciwdziałaniu najbardziej nagannym społecznie i szkodliwym przejawom tego zjawiska*<sup>1244</sup>. Do najczęściej wymienianych przesłanek dyskryminacji zalicza się: płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, obywatelstwo, religię, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek, orientację seksualną lub tożsamość płciową, ale mogą do nich należeć także inne cechy osobiste, przykładowo: wygląd, pochodzenie społeczne, czy status materialny.

---

<sup>1241</sup> Art. 32 Konstytucji RP.

<sup>1242</sup> Art. 33 Konstytucji RP.

<sup>1243</sup> Tak m.in.: Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 22 lutego 2005 r., sygn. akt K 10/04, OTK 17/2/A/2005. Zob. też: wyrok TK z dnia 23 października 2001 r., sygn. akt K 22/01, OTK 7/215/2001.

<sup>1244</sup> Zob. m.in.: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 stycznia 2011 r., sygn. akt II PK 169/10, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 maja 2011 r., sygn. akt II PK 288/10.

Na gruncie prawa międzynarodowego zasada równości znana jest już od uchwalenia Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka<sup>1245</sup>. Zgodnie z art. 2 Deklaracji, *każdy człowiek jest uprawniony do korzystania z wszystkich praw i wolności wyłożonych w Deklaracji, bez względu na różnicę rasy, koloru skóry, płci, języka, religii, poglądów politycznych lub innych przekonań, narodowości, pochodzenia społecznego, majątku, urodzenia lub jakiejkolwiek inne różnice*. Obowiązek przestrzegania zasady równego traktowania został także ustanowiony w wiążących Polskę umowach międzynarodowych uchwalonych w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych, tj. w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych oraz w Międzynarodowym Pakcie Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 1966 r. Na mocy powyższych umów Polska jest zobligowana zapewnić mężczyznom i kobietom równe prawo do korzystania z wszystkich praw ustanowionych w Paktach, a także przestrzegać zasady niedyskryminacji bez względu na różnice, takie jak: rasa, kolor skóry, płeć, język, religia, poglądy polityczne lub inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, sytuacja majątkowa, urodzenie lub jakiejkolwiek inne okoliczności<sup>1246</sup>.

Zobowiązania Polski w zakresie realizacji zasady równego traktowania i niedyskryminacji wynikają także z innych podstawowych traktatów dotyczących praw człowieka, takich jak: Konwencja dotycząca statusu uchodźców z 1951 r.<sup>1247</sup>, Międzynarodowa konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej z 1965 r.<sup>1248</sup>, Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet z 1979 r.<sup>1249</sup>, Konwencja o prawach dziecka z 1989 r.<sup>1250</sup>, czy też Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych z 2006 r.<sup>1251</sup>.

---

<sup>1245</sup> Powszechna Deklaracja Praw Człowieka przyjęta w Paryżu przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych w dniu 10 grudnia 1948 r.

<sup>1246</sup> Art. 2 ust. 1 i art. 3 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych przyjętego w Nowym Jorku przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167) oraz art. 2 ust. 2 i art. 3 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych Politycznych przyjętego w Nowym Jorku przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169).

<sup>1247</sup> Art. 3 Konwencji dotyczącej statusu uchodźców sporządzonej w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515).

<sup>1248</sup> Art. 1 Międzynarodowej konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej przyjętej w Nowym Jorku przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 21 grudnia 1965 r. (Dz. U. z 1969 r. Nr 25, poz. 187).

<sup>1249</sup> Art. 1 Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet przyjętej w Nowym Jorku przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 18 grudnia 1979 r. (Dz. U. z 1982 r. Nr 10, poz. 71).

<sup>1250</sup> Art. 2 Konwencji o prawach dziecka przyjętej w Nowym Jorku przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 ze zm.).

<sup>1251</sup> Art. 5 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych przyjętej w Nowym Jorku przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169).

W systemie europejskim podstawowym aktem prawnym zobowiązującym do przestrzegania zasady równego traktowania jest Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>1252</sup>, która w art. 14 podkreśla, że wymienione w niej prawa i wolności powinny być zapewnione przez państwa-strony bez dyskryminacji z jakiegokolwiek przyczyny. Do zasady równości odnosi się także ratyfikowana przez Polskę Europejska Karta Społeczna z 1961 r.<sup>1253</sup>, Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych z 1995 r.<sup>1254</sup> oraz Konwencja o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej z 2011 r.<sup>1255</sup>.

Zasada równości wobec prawa oraz szczególna sytuacja grup narażonych na dyskryminację jest również przedmiotem licznych rekomendacji organizacji międzynarodowych.

W roku 2016 Komitet Praw Człowieka<sup>1256</sup> zalecił uzupełnienie ochrony prawnej poprzez wprowadzenie kompleksowego zakazu dyskryminacji, obejmującego również takie przesłanki jak orientacja seksualna, niepełnosprawność, wyznanie, wiek i przekonania polityczne, także w takich obszarach jak edukacja, opieka zdrowotna, ochrona socjalna i mieszkalnictwo. Za konieczne Komitet uznał poprawienie dostępności i skuteczności środków odwoławczych w związku z każdą z form dyskryminacji. Komitet zwrócił również uwagę na potrzebę uzupełnienia przepisów Kodeksu karnego w zakresie penalizacji mowy nienawiści i innych przestępstw motywowanych uprzedzeniami wobec niepełnosprawności, wieku, orientacji seksualnej i tożsamości płciowej. Warto zauważyć, że w chwili obecnej polski Kodeks karny penalizuje przestępstwa motywowane uprzedzeniami wyłączenie ze względu na takie cechy jak przynależność narodowa, etniczna, rasowa, polityczna, wyznaniowa lub z powodu bezwyznaniowości ofiary, z pominięciem pozostałych przesłanek dyskryminacji<sup>1257</sup>.

---

<sup>1252</sup> Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284; dalej jako: Europejska Konwencja Praw Człowieka).

<sup>1253</sup> Europejska Karta Społeczna sporządzona w Turynie w dniu 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67).

<sup>1254</sup> Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych sporządzona w Strasburgu w dniu 1 lutego 1995 r. (Dz. U. z 2002 r., Nr 22, poz. 209).

<sup>1255</sup> Konwencja o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej sporządzona w Stambule w dniu 11 maja 2011 r. (Dz. U. z 2015 r., poz. 961).

<sup>1256</sup> Uwagi końcowe Komitetu Praw Człowieka dotyczące siódmego sprawozdania okresowego Rzeczypospolitej Polskiej z realizacji Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, przyjęte w dniu 31 października 2016 r.

<sup>1257</sup> Art. 119, 256 i 257 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 1137, z późn. zm.; dalej także jako: K.k.).

Podobne w treści zalecenia pod adresem Polski, w zakresie zapewnianej przez państwo ochrony przed dyskryminacją, wydał Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych<sup>1258</sup>. Dodatkowo, Komisarz Praw Człowieka Rady Europy<sup>1259</sup> wezwał do ratyfikacji dalszych instrumentów, w tym znowelizowanej Europejskiej Karty Społecznej i jej Protokołu dodatkowego, gdzie przewidziano mechanizm skargi zbiorowej, oraz Protokołu nr 12 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, w którym przewidziano ogólny zakaz dyskryminacji. Należy podkreślić, że takie zalecenia wobec Polski zostały skierowane po raz kolejny<sup>1260</sup>.

Istotne zobowiązania Polski w obszarze równego traktowania wynikają jednak przede wszystkim z prawa Unii Europejskiej. Karta Praw Podstawowych ustanawia ogólny zakaz dyskryminacji w szczególności ze względu na płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub przekonania, poglądy polityczne lub wszelkie inne poglądy, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną<sup>1261</sup>. Szczegółowe obowiązki państw członkowskich regulują natomiast

---

<sup>1258</sup> Uwagi końcowe dotyczące VI okresowego sprawozdania Polski z wdrażania Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, przyjęte w dniu 7 października 2016 r. (E/C.12/POL/CO/6).

<sup>1259</sup> Raport Nilsa Muižnieksa, Komisarza Praw Człowieka Rady Europy po wizycie w Polsce w dniach 9 – 12 lutego 2016.

<sup>1260</sup> Zob. Uwagi końcowe Komitetu Praw Dziecka do połączonych trzeciego i czwartego sprawozdania okresowego Polski przyjęte na 17. sesji w dniach 14.09. - 2.10. 2015 r. (CRC/C/POL/CO/3-4), czy Raport Europejskiej Komisji przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji dotyczący Polski (piąty cykl monitoringu) przyjęty w dniu 20 marca 2015 r. (ECRI(2015)20).

<sup>1261</sup> Art. 21 i nast. Karty Praw Podstawowych.

dyrektywy odnoszące się do równego traktowania w poszczególnych obszarach życia społecznego i gospodarczego<sup>1262</sup>.

Pierwsze zmiany związane z koniecznością dostosowania polskiego prawodawstwa do unijnych standardów w zakresie równego traktowania nastąpiły w Kodeksie pracy<sup>1263</sup>. Stosownie do treści przepisu art. 11<sup>2</sup> k.p. pracownicy mają równe prawa z tytułu jednakowego wypełniania takich samych obowiązków, co w szczególności dotyczy równego traktowania mężczyzn i kobiet w zatrudnieniu. Przepis art. 11<sup>3</sup> k.p. zakazuje natomiast jakiegokolwiek – bezpośredniej lub pośredniej dyskryminacji w zatrudnieniu, w szczególności ze względu na płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę, religię, narodowość, przekonania polityczne, przynależność związkową, pochodzenie etniczne, wyznanie, orientację seksualną, a także ze względu na zatrudnienie na czas określony lub nieokreślony albo w pełnym lub w niepełnym wymiarze czasu pracy.

Regulacje te zostały uszczegółowione w drodze przepisów rozdziału IIa Kodeksu pracy poświęconego w całości równemu traktowaniu w zatrudnieniu. Przepis art. 18<sup>3a</sup> § 1 k.p. precyzuje zakres stosowania zasady równego traktowania wymieniając takie obszary jak nawiązanie i rozwiązanie stosunku pracy, warunki zatrudnienia, awansowania oraz dostępu do szkolenia w celu podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Regulacje k.p. uzupełnia ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, która nakazuje przestrzeganie zasady równego

---

<sup>1262</sup> Dyrektywa Rady 86/613/EWG z dnia 11 grudnia 1986 r. w sprawie stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn pracujących na własny rachunek, w tym w rolnictwie, oraz w sprawie ochrony kobiet pracujących na własny rachunek w okresie ciąży i macierzyństwa (Dz. Urz. WE L 359 z 19.12.1986, str. 56; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 1, str. 330); dyrektywa Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne (Dz. Urz. WE L 180 z 19.07.2000, s. 22; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 20, t. 1, s. 23); dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz. Urz. WE L 303 z 02.12.2000, str. 16; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 4, str. 79); dyrektywa Rady 2004/113/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług (Dz. Urz. UE L 373 z 21.12.2004, s. 37); dyrektywa 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (Dz. Urz. UE L 204 z 26.07.2006, s. 23); dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2014/54/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie środków ułatwiających korzystanie z praw przyznanych pracownikom w kontekście swobodnego przepływu pracowników (Dz. Urz. UE L 128 z 30.04.2014, str. 8).

<sup>1263</sup> Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 1666, z późn. zm.; dalej także jako: k.p.).



traktowania w dostępie i korzystaniu z usług rynku pracy oraz instrumentów rynku pracy bez względu na wymienione w niej przesłanki<sup>1264</sup>.

Kluczowym aktem prawnym, który ustanawia ochronę przed dyskryminacją jest natomiast ustawa o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania<sup>1265</sup>. Ustawa określa obszary i sposoby przeciwdziałania naruszeniom zasady równego traktowania ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, religię, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek i orientację seksualną. Katalog przesłanek odnoszących się do zakazu nierównego traktowania – w przeciwieństwie choćby do regulacji Kodeksu pracy – ma charakter zamknięty. Zakres przedmiotowy ustawy o równym traktowaniu obejmuje obszary określone w art. 4 - 8 i jest zdeterminowany zakresem przepisów implementowanych dyrektyw. Należą do niego takie obszary, jak:

- 1) podejmowanie kształcenia zawodowego,
- 2) warunki podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej lub zawodowej,
- 3) przystępowanie i działanie w związkach zawodowych, organizacjach pracodawców oraz samorządach zawodowych,
- 4) dostęp i warunki korzystania z instrumentów rynku pracy,
- 5) dostęp i warunki korzystania z usług, w tym usług mieszkaniowych, rzeczy oraz nabywania praw i energii, jeżeli są one oferowane publicznie,
- 6) zabezpieczenie społeczne,
- 7) opieka zdrowotna,
- 8) oświata i szkolnictwo wyższe.

Zakres ochrony przyznany poszczególnym grupom społecznym narażonym na dyskryminację jest przy tym zróżnicowany ze względu na cechę prawnie chronioną, co budzi wątpliwości co do zgodności ze standardem konstytucyjnym określonym w art. 32.

Na mocy ustawy o równym traktowaniu Rzecznik Praw Obywatelskich wykonuje zadania niezależnego organu ds. równego traktowania. Rzecznik wykonuje także funkcję niezależnego organu do spraw popierania, ochrony i monitorowania wdrażania postanowień Konwencji o prawach osób

---

<sup>1264</sup> Art. 2a ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2015 r., poz. 149 z późn. zm.).

<sup>1265</sup> Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. (Dz.U. Nr 254, poz. 1700 z późn.zm.; dalej także jako: ustawa o równym traktowaniu).

niepełnosprawnych<sup>1266</sup>. W zakresie podstawowych zadań Rzecznika pozostaje rozpatrywanie kierowanych do niego wniosków, w tym skarg dotyczących naruszenia zasady równego traktowania, i podejmowanie odpowiednich czynności, zgodnie z ustawą o Rzeczniku Praw Obywatelskich<sup>1267</sup>.

Rok 2016 był czasem intensywnych działań podejmowanych przez Rzecznika w wielu obszarach dotyczących równego traktowania, w tym przemocy wobec kobiet i przemocy w rodzinie, problemie niealimentacji oraz w obszarze mowy nienawiści i przestępstw motywowanych uprzedzeniami, a także implementacji postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

W okresie objętym informacją do Biura Rzecznika wpłynęły 622 sprawy dotyczące szeroko rozumianej problematyki równego traktowania. Zdecydowanie najwięcej spraw odnosiło się do problematyki ochrony praw osób z niepełnosprawnościami (ponad 33%). Dane te są szczególnie istotne biorąc pod uwagę, że ograniczona sprawność fizyczna lub intelektualna może stać się udziałem każdego obywatela, czy to na skutek choroby, wypadku, czy też w efekcie postępującego wieku. Pozostałe wnioski, w których skarżący podnosili zarzut dyskryminacji, dotyczyły innych przesłanek, w podobnej liczbie: dyskryminacji ze względu na płeć (9,7%), orientację seksualną (9,5%), narodowość (7,2%), wiek (6,9%) i inne.

W ocenie Rzecznika jest to jednak liczba dalece nieproporcjonalna w stosunku do rzeczywistej skali dyskryminacji w Polsce. Należy mieć na uwadze, że osoby narażone na dyskryminację i wykluczenie społeczne cechują się często brakiem zaufania do instytucji publicznych, niską świadomością prawną oraz brakiem wiedzy w zakresie organów oferujących pomoc ofiarom dyskryminacji.

Z badań przeprowadzonych na zlecenie Rzecznika wynika<sup>1268</sup>, że aż 92% osób, które doświadczyły dyskryminacji nie zgłosiły tego faktu żadnej instytucji publicznej, przede wszystkim ze względu na brak przekonania, że zgłoszenie coś mogłoby zmienić. Może to też wskazywać na niską efektywność prawnych i praktycznych mechanizmów wspierania równego traktowania. Należy przy tym odnotować, że większość osób prawidłowo ocenia podawane przykładowo

---

<sup>1266</sup> Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169).

<sup>1267</sup> Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. (Dz. U. z 2014 r., poz. 1648, z późn. zm.).

<sup>1268</sup> Badania przeprowadzone przez Kantar Public „Świadomość prawna w kontekście równego traktowania”, listopad 2016.

zdarzenia jako zachowania dyskryminujące, jednak znacznie mniej osób ma świadomość, że są one również niezgodne z prawem<sup>1269</sup>.

Z tych powodów Rzecznik został zobowiązany do prowadzenia działań o charakterze proaktywnym, w tym do analizowania, monitorowania i wspierania równego traktowania wszystkich osób, prowadzenia niezależnych badań dotyczących dyskryminacji, a także opracowywania i wydawania niezależnych sprawozdań i wydawania zaleceń odnośnie do problemów związanych z dyskryminacją. Mając na uwadze treść art. 1 ustawy o równym traktowaniu, działania analityczne i badawcze Rzecznika dotyczą następujących przesłanek dyskryminacji: płeć, rasa, pochodzenie etniczne, narodowość, religia, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek i orientacja seksualna.

W ramach tych obowiązków Rzecznik w roku 2016 wydał trzy raporty z serii *Zasada równego traktowania. Prawo i praktyka*<sup>1270</sup>:

- Dostęp osób z niepełnosprawnościami do wymiaru sprawiedliwości. Analiza i zalecenia.
- Dostępność wsparcia środowiskowego dla osób starszych w perspektywie przedstawicieli gmin województwa dolnośląskiego. Analiza i zalecenia.
- Równe traktowanie w zatrudnieniu bez względu na tożsamość płciową. Analiza i zalecenia.

Rzecznik zlecił również przeprowadzenie badań antydyskryminacyjnych na temat funkcjonowania instytucji asystenta osobistego osoby z niepełnosprawnością oraz przestępstw z nienawiści, w tym psychologicznych i społecznych konsekwencji doświadczania przestępstw motywowanych uprzedzeniami przez osoby należące do wybranych grup wrażliwych. Wyniki tych badań zostaną opublikowane w formie raportów w roku 2017.

Wobec znaczenia oraz interdyscyplinarności zadań dotyczących realizacji zasady równego traktowania, a także ochrony praw osób z niepełnosprawnościami, Rzecznik realizuje je przy wsparciu Zastępczyni Rzecznika ds. Równego Traktowania. W strukturze organizacyjnej Biura Rzecznika wyodrębniony jest też Zespół do spraw Równego Traktowania, w którego skład wchodzi Wydział Prawa Antydyskryminacyjnego oraz Wydział Praw Migrantów i Mniejszości Narodowych.

---

<sup>1269</sup> M.in. 77% uznaje za dyskryminację odmowę obsługi Ukraińców w restauracji, jednak tylko 25% uważa, że dyskryminacja w dostępie do usług jest w Polsce zakazana; 74% dostrzega dyskryminację w nieawansowaniu młodej matki wyłącznie ze względu na jej potencjalne nieobecności związane z opieką nad dzieckiem, jednak tylko 33% twierdzi, że dyskryminacja w zatrudnieniu – bez względu na rodzaj umowy – jest zakazana.

<sup>1270</sup> Raporty w tej serii dostępne są na stronie: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/zasada-rownego-tractowania-prawo-i-praktyka-raporty-rpo>.

Ponadto kontynuują prace powołane przez Rzecznika komisje społecznych ekspertów, w tym komisje zajmujące się bezpośrednio realizacją zasady równego traktowania, tj. Komisja Ekspertów ds. Osób Starszych, Komisja Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnością oraz Komisja Ekspertów ds. Migrantów. Komisje mają charakter ciał opiniotawczo-doradczych.

Na podstawie przepisów ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich elementem informacji rocznej Rzecznika jest informacja o przestrzeganiu zasady równego traktowania w Rzeczypospolitej Polskiej. W związku z tym podsumowanie działań Rzecznika w roku 2016 uzupełnia przegląd orzecznictwa sądów krajowych i międzynarodowych, a także najważniejszych problemów w obszarze równego traktowania dostrzeżonych przez inne instytucje publiczne.

Większość zagadnień podniesionych przez Rzecznika w wystąpieniach do różnych organów nadal pozostaje aktualna i wymaga dalszej aktywności w celu przyjęcia rozwiązań zapewniających możliwie najwyższy standard ochrony praw człowieka przy uwzględnieniu zasady niedyskryminacji.

## **I. Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich w obszarze równego traktowania oraz jej wyniki – wystąpienia generalne, wybrane sprawy indywidualne i inne działania**

Poniżej opisano działalność Rzecznika w obszarze równego traktowania ze względu na pochodzenie rasowe, etniczne, narodowość, wiek, płeć, orientację seksualną, tożsamość płciową, religię, wyznanie lub światopogląd. Informacje dotyczące przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność, z uwagi na zadania Rzecznika w zakresie popierania, ochrony i monitorowania wdrażania postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, zostały wyłączone do odrębnego rozdziału.

### **1. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe, etniczne, narodowość lub religię**

#### ***a) Ataki na tle rasowym, narodowym, etnicznym lub wyznaniowym na mieszkańców 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 organy ścigania statystyki wskazują na to, iż w Polsce istnieje zagrożenie przestępstwami motywowanymi nienawiścią na tle narodowościowym, etnicznym, rasowym lub wyznaniowym. Wyraźnie widać przy tym, że wzrasta liczba tego typu czynów popełnianych wobec muzułmanów i osób pochodzenia arabskiego.

Sytuacja ta wywołała także zaniepokojenie Komitetu Prawa Człowieka ONZ. W dniu 31 października 2016 r. w Uwagach końcowych dotyczących VII sprawozdania okresowego RP z realizacji postanowień Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych Komitet zwrócił 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 publiczne opisują czy komentują zjawisko przestępczości motywowanej nienawiścią. Rzecznik zwrócił się do Komendanta Głównego Policji z prośbą o wyjaśnienie, czy Policja prowadzi

lub planuje podjąć działania o charakterze prewencyjnym lub edukacyjnym, które koncentrowałyby się na zapewnieniu bezpieczeństwa obcokrajowcom.

Komendant zapewnił, że wszystkie przypadki napaści na tle rasowym lub temu podobne badane są przez Policję z należytą starannością. Prowadzone przez Policję statystyki stanowią obiektywny przekaz obrazujący skalę zjawiska 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 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.

*b) Przeciwdziałanie przemocy motywowanej nienawiścią wobec studiujących w Polsce cudzoziemców*

Do Rzecznika wpłynęło wiele skarg dotyczących publicznego nawoływania do nienawiści na tle przynależności narodowej, etnicznej czy wyznaniowej lub znieważania osób ze względu na tę przynależność, a także – co szczególnie niepokojące – fizycznych i często brutalnych napaści motywowanych pochodzeniem narodowym czy etnicznym. Wiele z tych spraw dotyczyło czynów będących przestępstwami z nienawiści, dlatego stały się także przedmiotem zainteresowania organów ścigania. Rzecznik podczas posiedzenia Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych Sejmu RP, które odbyło się w dniu 25 lutego 2016 r., apelował o podjęcie działań zaradczych, w szczególności o charakterze edukacyjnym, a także o wyrażanie zdecydowanego sprzeciwu wobec mowy nienawiści i przestępstw z nienawiści. O problemach studentów-obcokrajowców Rzecznik rozmawiał też podczas spotkania ze studentami programu Erasmus, którzy opowiadali o niechęci i agresji motywowanej pochodzeniem narodowym bądź etnicznym, których doświadczyli sami lub które dotknęły ich bliskich. W ocenie Rzecznika potrzebna jest zdecydowana reakcja Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego na ksenofobię, której doświadczają studiujący w Polsce cudzoziemcy. Zdaniem Rzecznika wyraźnym sygnałem sprzeciwu wobec wszelkich form nienawiści byłoby upowszechnienie wśród władz polskich uczelni standardu antydyskryminacyjnego. Wzór takiego standardu został wypracowany w ramach projektu „Uniwersyteckie standardy przeciwdziałania przemocy i dyskryminacji”, realizowanego przez Ośrodek Badań nad Mediami Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie, Fundację Autonomia, Towarzystwo Edukacji Antydyskryminacyjnej

oraz Fundację na Rzecz Różnorodności Społecznej. Rzecznik zwrócił się do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego o ocenę sytuacji zagranicznych studentów w Polsce pod kątem zagrożeń związanych ze wzrostem w społeczeństwie niechęci, czy wręcz wrogości, wobec osób innego pochodzenia narodowego, etnicznego czy rasowego oraz działalnością środowisk skrajnie nacjonalistycznych.

*c) Edukacja dzieci należących do mniejszości narodowych i etnicznych*

Rzecznik otrzymywał informacje świadczące o trudnościach w nauczaniu języków mniejszości narodowych i etnicznych, a także historii, geografii i kultury mniejszości. Sytuacja ta wynika przede wszystkim z ograniczonego dostępu do podręczników i materiałów edukacyjnych przeznaczonych dla tej grupy uczniów, które byłyby dostosowane do aktualnej podstawy programowej. Rzecznik zwracał też uwagę na kwestię nauczania dzieci obywateli Ukrainy, mieszkających w Polsce. Konieczne są nowe rozwiązania, które umożliwią dzieciom ukraińskim naukę języka ojczystego razem z dziećmi polskimi należącymi do mniejszości ukraińskiej, co służyłoby wzajemnej integracji. Rzecznik zwrócił się do Ministra Edukacji Narodowej o przedstawienie oceny systemu wydawania i dystrybucji podręczników dla uczniów należących do mniejszości narodowych, a także o analizę możliwości wspólnego nauczania wybranych przedmiotów dla uczniów należących do mniejszości ukraińskiej oraz dzieci cudzoziemców pochodzących z Ukrainy.

W odpowiedzi poinformowano Rzecznika, że Ministerstwo corocznie finansuje podręczniki i książki pomocnicze do kształcenia uczniów w zakresie niezbędnym do podtrzymywania poczucia ich tożsamości narodowej, etnicznej i językowej. Egzemplarze podręczników są udostępniane bezpłatnie uczniom poprzez biblioteki szkolne. Wersje elektroniczne materiałów są zamieszczane na portalu edukacyjnym Scholaris do nieodpłatnego wykorzystania przez zainteresowane osoby. W przypadku podręczników do nauki języka ukraińskiego jako języka mniejszości narodowej nie został przyjęty żaden plan wydawniczy. W tej sytuacji Ministerstwo Edukacji Narodowej podjęło starania, aby pozyskać autorów podręczników w ramach umów ze szkołami wyższymi lub na podstawie ogłaszanych w tym celu konkursów. Gotowość opracowania podręczników zgłosiło pięć uczelni wyższych. Prace nad ich przygotowaniem zostały jednak opóźnione w związku z rozpoczętą reformą systemu oświaty i planowanymi zmianami w podstawie programowej. W sprawie wspólnego nauczania dzieci należących do mniejszości ukraińskiej oraz dzieci – obywateli Ukrainy resort edukacji wyjaśnił, że obie grupy uczniów mają zagwarantowane prawo do wyrażenia woli podtrzymywania swojej tożsamości narodowej i językowej, ale z uwagi na



odmienne zasady organizacji tego nauczania, a także różny sposób jego finansowania, nie można tych grup objąć wspólną nauką.

*d) Sytuacja mniejszości narodowych i etnicznych po zmianie granic gmin w województwie opolskim*

Z dniem 1 stycznia 2017 r. nastąpiła zmiana granic gmin w województwie opolskim, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany nazwy gminy. W granice Miasta Opola włączono fragmenty gmin, które były 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). Obywatele polscy należący do mniejszości mogli korzystać z wynikających z ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym uprawnień, a zmiana granic administracyjnych pozbawiła ich tego prawa. W ocenie Rzecznika obecnie obowiązujące regulacje prawne 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 do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o ustosunkowanie się do przedstawionej kwestii.

*e) Przetwarzanie w celach statystycznych informacji o narodowości / pochodzeniu etnicznym sprawców przestępstw lub wykroczeń albo osób podejrzanych o ich popełnienie*

W odpowiedzi na jedno z wystąpień Rzecznika Komendant Wojewódzki Policji w Krakowie przedstawił dane na temat liczby przestępstw i wykroczeń popełnianych przez osoby narodowości romskiej, o które to dane Rzecznik się nie zwracał, a których istnienie sugerować mogło, że Policja przetwarza w celach statystycznych informacje o narodowości czy pochodzeniu etnicznym sprawców czynów zabronionych bądź osób podejrzewanych o ich popełnienie. W wystąpieniu skierowanym do Komendanta Rzecznik przypomniał, że dane ujawniające pochodzenie narodowe lub etniczne należą do danych wrażliwych i, co do zasady,

nie mogą być przetwarzane w celach statystycznych, również przez Policję. Rzecznik poprosił przy tym o wyjaśnienie, czy w Komendzie Wojewódzkiej Policji lub jednostkach jej podległych rzeczywiście istnieje praktyka opracowywania informacji statystycznych dotyczących przynależności sprawców przestępstw lub wykroczeń (ewentualnie osób podejrzanych) do mniejszości narodowych i etnicznych. W udzielonej Rzecznikowi odpowiedzi Komendant zapewnił, że takiej praktyki nie ma, a przedstawione Rzecznikowi opracowanie było wynikiem jednorazowej analizy bieżących zapisów elektronicznych rejestrów czynności dochodzeniowo-śledczych i spraw o wykroczenia. Po tym zapewnieniu Rzecznik zakończył prowadzone w sprawie postępowanie.

#### *f) Sytuacja prawna imigrantów romskich w Polsce*

Cudzoziemcy-obywatele Unii Europejskiej, którzy nie posiadają środków finansowych ani ubezpieczenia zdrowotnego, a ponadto nie mają realnych szans na podjęcie zatrudnienia, napotykają na trudności w rejestracji pobytu w Polsce, a tym samym w uzyskaniu prawa do pobytu w naszym kraju przez okres dłuższy niż 3 miesiące. W takiej sytuacji najczęściej znajdują się obywatele rumuńscy pochodzenia romskiego żyjący w wielu polskich miastach. W dniu 8 kwietnia 2016 r. podczas organizowanego w Biurze Rzecznika seminarium poświęconego sytuacji imigrantów romskich w Polsce Rzecznik spotkał się z grupą Romów zamieszkujących na koczowiskach we Wrocławiu i Poznaniu. Jednym z ważniejszych tematów omawianych podczas tego spotkania był problem rejestracji pobytu Romów jako cudzoziemców-obywateli Unii Europejskiej na terytorium Polski. Migranci romscy w zdecydowanej większości nie są w stanie spełnić przesłanek niezbędnych do rejestracji pobytu w Polsce. Przesłanki te, w zasadzie poza podjęciem studiów i pozostawaniem w związku małżeńskim z obywatelem polskim, wiążą się bowiem z zatrudnieniem, prowadzeniem działalności gospodarczej czy posiadaniem środków finansowych i ubezpieczenia zdrowotnego, co w przypadku społeczności imigrantów romskich – bez wsparcia ze strony państwa – jest niezmiernie utrudnione. Ułatwienia w procedurze rejestracji pobytu obywateli UE w Polsce są zatem sprawą aktualną i pilną. Rzecznik zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o poinformowanie, czy prowadzone są prace nad zmianą przepisów, które zmierzałyby do ułatwienia rejestracji pobytu w Polsce przez obywateli UE.

Minister poinformował o dokonaniu analizy kwestii rejestracji pobytu w Polsce cudzoziemców, m.in. obywateli Rumunii narodowości romskiej, i uznał, że przedmiotowe zagadnienie powinno zostać uregulowane w ustawie. W związku z

tym w Urzędzie do Spraw Cudzoziemców zostały podjęte prace nad projektem ustawy o zmianie ustawy o wjeździe na terytorium RP, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin.

#### *g) Sytuacja rodzin romskich w Limanowej*

Do Rzecznika wpłynęła skarga dotycząca realizowanego przez władze miasta Limanowa projektu, którego celem – w założeniu – miała być poprawa warunków, w jakich żyje kilka rodzin romskich z tego miasta. Korzystając z dofinansowania z rządowego Programu integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014 – 2020 władze Limanowej zakupiły dla Romów, którzy zamieszkują obecnie w budynku będącym własnością miasta, nowe domy w miejscowościach położonych na terenach innych gmin, tj. w Czchowie (w gminie Czchów) i Marcinkowicach (w gminie Chelmec). Część rodzin sprzeciwiła się opuszczeniu dotychczasowego miejsca zamieszkania i przeprowadzce do Czchowa. Powodem sprzeciwu była reakcja władz samorządowych gminy Czchów na samą informację o możliwym przeniesieniu się Romów z Limanowej – tuż po powzięciu tej informacji Burmistrz Czchowa wydał, w trybie porządkowym, zarządzenie o zakazie zasiedlenia nieruchomości kupionej przez samorząd limanowski. Wcześniej jednak wszyscy beneficjenci projektu złożyli przed notariuszem deklaracje, że opuszczą dotychczasowe miejsce zamieszkania w wyznaczonym terminie po tym, jak zostanie im udostępniony nowy budynek. W złożonych oświadczeniach Romowie poddali się egzekucji, a oświadczenia, mające formę aktów notarialnych, stały się tytułami egzekucyjnymi, którym Sąd Rejonowy w Limanowej nadał klauzule wykonalności.

W dniu 17 lutego 2016 r. odbyło się spotkanie przedstawicieli Rzecznika z rodzinami romskimi z Limanowej, a także z Wicewojewodą Małopolskim oraz burmistrzami Limanowej i Czchowa. Następnie, w wystąpieniu skierowanym do Wojewody Małopolskiego Rzecznik zasugerował, aby organ ten podjął się mediacji między samorządami a rodzinami romskimi. Wojewoda Małopolski zaangażował się w sprawę, stawiając za cel rozpoczętych mediacji przygotowanie alternatywnej propozycji pomocy dla rodzin romskich. O kolejnych spotkaniach mediacyjnych Rzecznik informowany był na bieżąco.

Mimo trwających mediacji władze Limanowej przystąpiły do wyegzekwowania deklaracji złożonej przez Romów w oświadczeniach notarialnych. Wobec grożącej Romom egzekucji komorniczej, Rzecznik zdecydował się skierować do Sądu Rejonowego w Limanowej powództwa przeciwko Gminie

miejskiej Limanowa, w których wniósł o pozbawienie wystawionych tytułów wykonawczych wykonalności oraz o zabezpieczenie powództw poprzez zawieszenie trwających postępowań egzekucyjnych. Na wniosek Rzecznika Sąd Rejonowy zawiesił egzekucję do czasu rozpatrzenia złożonych powództw .

Rzecznik podjął także interwencję w związku z zarządzeniem porządkowym wydanym przez Burmistrza Czchowa ustanawiającym zakaz zasiedlenia nieruchomości zakupionej w tym mieście przez władze samorządowe Limanowej. Po tym, jak Wojewoda, pełniący funkcję organu nadzoru, zaskarżył zarządzenie oraz zatwierdzającą je uchwałę Rady Miejskiej w Czchowie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, Rzecznik przystąpił do wszczętych przez ten Sąd postępowań. Rzecznik podniósł m.in. zarzut, że nie zaistniała żadna z przesłanek określonych w ustawie o samorządzie gminnym, która uprawniałaby władze samorządowe gminy Czchów do wydania przepisów o charakterze porządkowym. Rzecznik uznał również, że pozbawiając Romów choćby potencjalnej możliwości zasiedlenia przeznaczonej dla nich nieruchomości władze samorządowe dopuściły się dyskryminacji ze względu na pochodzenie etniczne i w sposób nieuprawniony naruszyły prawo do ochrony życia prywatnego. W tym zakresie, zdaniem Rzecznika, gmina Czchów naruszyła Europejską konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności . WSA uznał zaskarżone akty prawa miejscowego za nieważne.

#### *h) Trudności ze składaniem przez cudzoziemców przystępujących do odprawy granicznej wniosków o udzielenie w Polsce ochrony międzynarodowej*

Do Rzecznika docierały informacje o grupie kilkuset cudzoziemców, którzy od dłuższego czasu bezskutecznie próbowali wjechać na terytorium Polski po to, aby ubiegać się tutaj o udzielenie ochrony międzynarodowej. Zgodnie z obowiązującym prawem, składane podczas odprawy granicznej deklaracje o zamiarze ubiegania się o tego typu ochronę powinny skutkować wpuszczeniem cudzoziemca do Polski i przyjęciem przez Straż Graniczną odpowiedniego wniosku o udzielenie takiej ochrony. Rozpatrywanie samych wniosków należy do zadań Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, a do czasu wydania ostatecznego rozstrzygnięcia cudzoziemiec przebywa w Polsce legalnie. Tymczasem, według otrzymywanych przez Rzecznika skarg, w wielu przypadkach funkcjonariusze Straży Granicznej prowadzący odprawę na przejściach granicznych nie przyjmowali składanych przez cudzoziemców deklaracji, nie dopuszczali tym samym do złożenia wniosku o udzielenie ochrony i w efekcie odmawiali

cudzoziemcom prawa wjazdu na terytorium Polski. Pomimo kolejnych odmów cudzoziemcy ponawiali zwykle próby przekroczenia granicy, często z takim samym skutkiem.

W pierwszej kolejności Rzecznik wystąpił do Komendanta Głównego Straży Granicznej z prośbą o podjęcie działań, które wyeliminują ewentualne nieprawidłowości w postępowaniu funkcjonariuszy Straży Granicznej.

W odpowiedzi Komendant poinformował Rzecznika Praw Obywatelskich o wizytacji przeprowadzonej na przejściu granicznym w Terespolu, którego dotyczyła większość kierowanych do Rzecznika skarg. Jakkolwiek, wg Komendanta, wizytacja ta nie potwierdziła uchybień w działaniach funkcjonariuszy SG, to w celu uniknięcia wszelkich wątpliwości co do stosowanej praktyki opracowane zostały wytyczne dotyczące zasad postępowania wobec cudzoziemców, którzy nie spełniają warunków wjazdu na terytorium Polski, co do których zachodzić może przypuszczenie, że ich wjazd następuje w związku z poszukiwaniem ochrony międzynarodowej (statusu uchodźcy). W dokumencie tym Komendant przypomniał, że cudzoziemcy mają możliwość wjazdu na terytorium RP, gdy wyrażą wolę ubiegania się o ochronę i w sposób wyraźny lub dorozumiany zasygnalizują obawę przed powrotem do kraju pochodzenia.

Sytuacja na wschodniej granicy badana była również przez przedstawicieli Biura Rzecznika podczas niezapowiedzianych wizytacji na przejściach granicznych w Terespolu i Medyce. Pierwsza z wizytacji potwierdziła przypadki, w których Straż Graniczna odmawiała prawa wjazdu do Polski osobom albo wprost deklarującym zamiar ubiegania się o ochronę międzynarodową, albo opisującym sytuację w kraju pochodzenia, która na taki zamiar mogła wskazywać. Obie wizytacje pokazały, że obowiązujące przepisy prawa dotyczące odprawy granicznej i procedury przyjęcia na granicy wniosku o wspomnianą ochronę nie zabezpieczają w sposób wystarczający praw cudzoziemców, którzy takiej ochrony poszukują. Dotyczy to przede wszystkim sposobu dokumentowania przez Straż Graniczną czynności tzw. rozpytania, które prowadzone jest przez funkcjonariuszy SG indywidualnie z każdym cudzoziemcem przekraczającym granicę, i podczas którego zadawane są pytania o powód przyjazdu do Polski. Wnioski z wizytacji Rzecznik przedstawił przedstawicielom Straży Granicznej, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Urzędu ds. Cudzoziemców podczas seminarium pt. „Uchodźcy na granicy”, które odbyło się w Biurze RPO w dniu 9 listopada 2016 r. Ze strony Straży Granicznej padła wówczas deklaracja o podjęciu prac nad ujednoliceniem obowiązujących procedur, także w zakresie dokumentowania rozpytań, na wszystkich przejściach granicznych. Prace te są przez Rzecznika monitorowane.

*i) Brak możliwości zaskarżenia do sądu administracyjnego decyzji konsula o odmowie wydania wizy cudzoziemcom*

Do Rzecznika wpływały skargi dotyczące braku możliwości zaskarżenia do sądu administracyjnego decyzji konsula o odmowie wydania wizy cudzoziemcom – obywatelom krajów spoza Unii Europejskiej. Ustawa o cudzoziemcach określa, że wspomniany dokument wydaje lub odmawia jego wydania konsul. W przypadku odmowy istnieje środek odwoławczy w postaci wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, który ponownie jest składany do konsula. Jeśli negatywna decyzja zostaje podtrzymana, cudzoziemcowi nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Przepis uniemożliwiający skorzystanie z tej drogi odwoławczej można jednak uznać za niezgodny z Konstytucją oraz Kartą Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Prawo do sądu rozumiane jako prawo uruchomienia procedury przed sądem nie oznacza, że każdy wniosek zostanie rozpatrzony pozytywnie, lecz jedynie, że zostanie oceniona zgodność decyzji konsula z prawem. Z kolei rozporządzenie Wspólnotowego Kodeksu Wizowego obowiązujące państwa członkowskie Unii Europejskiej, w tym Polskę, stanowi, że cudzoziemcom przysługuje prawo do bezstronnego rozpoznania wniosku wizowego, a prawo to powinno być zabezpieczone sądową procedurą odwoławczą. Pozbawianie obywateli państw spoza UE tej możliwości narusza więc fundamentalne zasady UE. W opinii Rzecznika sprawa wydania lub odmowy wydania wizy stanowi sprawę administracyjną, ponieważ w ramach jej rozpoznania rozstrzyga się o prawach danego podmiotu w relacji do władzy publicznej. Właściwym do jej rozpoznania powinien być sąd administracyjny jako sąd kontrolujący działanie administracji publicznej. Rzecznik zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o podjęcie inicjatywy legislacyjnej, która doprowadziłaby do zapewnienia cudzoziemcom możliwości zaskarżenia do sądu administracyjnego decyzji o odmowie wydania wizy przez konsula.

W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika Minister Spraw Zagranicznych wskazał, że w myśl 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 powyższego przepisu, polski ustawodawca zdecydował, że postępowanie odwoławcze toczące się przed polskim konsulem polega na złożeniu wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przez organ, który wydał decyzję w sprawie wizy. Odpowiedź uzyskana od Ministra Spraw Zagranicznych jest obecnie analizowana. Rzecznik rozważa podjęcie ewentualnych dalszych działań w tej sprawie.



*j) Dostęp cudzoziemców do informacji niejawnych w toku postępowań prowadzonych na podstawie ustawy o cudzoziemcach*

Na tle spraw badanych przez Rzecznika dotyczących legalizacji pobytu cudzoziemców oraz uznania cudzoziemców za polskich obywateli wyłonił się problem odmawiania stronom postępowania dostępu do znajdujących się w aktach sprawy dokumentów objętych klauzulą „tajne” lub „ściśle tajne”. Z odmową wiązało się odstępnie przez organ wydający decyzję administracyjną od sporządzenia uzasadnienia podjętego rozstrzygnięcia. Odmowa dostępu do zgromadzonej w sprawie dokumentacji, a nawet odstępnie od uzasadnienia wydanej decyzji, formalnie nie pozbawiają cudzoziemca, jako strony postępowania, prawa do wniesienia odwołania od negatywnego dla niego rozstrzygnięcia do organu wyższego stopnia, ani zaskarżenia decyzji wydanej w postępowaniu odwoławczym do sądu administracyjnego – znacznie jednak te prawa ograniczają. Osoba, której decyzja dotyczy, nie zna jej uzasadnienia faktycznego, ani też nie wie, na jakim materiale dowodowym organ decyzję tę oparł. W ocenie Rzecznika w przypadku takiej odmowy cudzoziemcowi-stronie postępowania nie zapewnia się należytej ochrony przed arbitralną decyzją organu co do jego pobytu w Polsce. Na konieczność zapewnienia stronie skutecznej procedury odwoławczej zwracał również uwagę w swoich orzeczeniach Europejski Trybunał Praw Człowieka oraz Trybunał Sprawiedliwości UE, uznając za niedopuszczalne pozbawienie strony możliwości zapoznania się z aktami sprawy bez zastosowania mechanizmów ochronnych, które łagodziłyby skutki odmowy dostępu do akt. W ocenie Rzecznika w obecnym stanie prawnym cudzoziemcy nie mają zapewnionego dostępu do skutecznego środka odwoławczego lub środka zaskarżenia, zgodnie z gwarancjami wynikającymi z Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz Karty Praw Podstawowych UE. Rzecznik zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o podjęcie inicjatywy ustawodawczej we wskazanym zakresie.

Minister zgodził się z tezą, że obligatoryjność odmowy dostępu do informacji niejawnych o klauzuli „tajne” lub „ściśle tajne” może budzić uzasadnione wątpliwości. Należy jednak mieć na uwadze, że zgodnie z ustawą o ochronie informacji niejawnych informacjom niejawnym nadaje się klauzulę „ściśle tajne” tylko w przypadkach, które dotyczą najpoważniejszych zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego. Argumenty Rzecznika nie wskazują na bezwzględną konieczność zmiany obecnie obowiązujących przepisów prawa. 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.

*k) Równy dostęp do nauczania religii lub etyki dla wszystkich uczniów*

Z badań przeprowadzonych na zlecenie Rzecznika wynika, że dostępność lekcji religii mniejszości wyznaniowych oraz lekcji etyki w ramach systemu edukacji szkolnej poprawiła się w ostatnich latach. Zalecenia Rzecznika zawarte w raporcie pt. „Dostępność lekcji religii wyznań mniejszościowych i lekcji etyki w ramach systemu edukacji szkolnej” dotyczą przede wszystkim doskonalenia rozwiązań organizacyjnych, ale także wprowadzenia pewnych zmian w przepisach prawa. Rzecznik postuluje wprowadzenie obowiązku informowania rodziców i uczniów przez dyrektorów szkół o zasadach organizacji lekcji religii mniejszości wyznaniowych i lekcji etyki. Zdaniem Rzecznika żądanie składania deklaracji o odmowie uczestnictwa w lekcjach religii lub etyki, czy też wymaganie wyrażenia życzenia udziału w takich lekcjach w obecności innych rodziców i uczniów stanowi naruszenie wolności sumienia i wyznania oraz prawa do nieujawniania swego światopoglądu, przekonań religijnych czy wyznania. Istotne jest również, aby szkoły wykazywały większą inicjatywę w organizowaniu lekcji religii lub etyki, a nie tylko obarczały tym zadaniem zainteresowanych rodziców i uczniów. Potrzebna jest odpowiednia zmiana przepisów, aby podmiotem uprawnionym do złożenia wniosku o zorganizowanie lekcji religii były także kościoły i związki wyznaniowe. Konieczne są także usprawnienia organizacyjne, tak aby uczniowie nie byli zniechęceni do zajęć np. trudnym dojazdem czy dodatkowym czasem oczekiwania na lekcje. Dyrektorzy szkół powinni także zapewnić prowadzenie lekcji etyki przez nauczycieli z odpowiednimi kwalifikacjami. Obowiązek organizowania lekcji etyki powinien wynikać z ustawy o systemie oświaty, a nie wyłącznie z przepisów rozporządzenia. Takie rozwiązanie zwiększyłoby ochronę prawną osób doświadczających dyskryminacji ze względu na religię, wyznanie lub światopogląd. Rzecznik zwrócił się do Ministra Edukacji Narodowej o rozważenie podjęcia odpowiednich działań.

Minister podzieliła część sygnalizowanych w raporcie wątpliwości, jednak z zastrzeżeniem, że Ministerstwo nie planuje żadnych zmian w obowiązujących w tym zakresie przepisach. Minister przyznała, że niedopuszczalne są niektóre praktyki, jak żądanie od rodziców deklaracji o odmowie udziału dziecka w lekcjach religii lub etyki, czy też obciążanie ich zadaniem organizowania takich lekcji. Minister nie zgodziła się natomiast z postulatem gromadzenia przez resort danych statystycznych uwzględniających liczbę uczniów uczestniczących w lekcjach

różnych religii oraz etyki, co – zdaniem Rzecznika – pozwoliłoby na bieżącą ocenę dostępności tych lekcji w placówkach oświatowych. Ministerstwo nie podzieliło też opinii na temat potrzeby wprowadzenia obowiązku informowania rodziców o możliwości zorganizowania w szkole tego typu zajęć.

## 2. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na płeć

### *a) Ochrona praw osób doświadczających przemocy w rodzinie*

Osoba doświadczająca przemocy w rodzinie może wystąpić do sądu o zobowiązanie sprawcy do opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania na podstawie przepisów ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie . W postępowaniu cywilnym sąd może zobowiązać osobę stosującą przemoc w rodzinie do opuszczenia mieszkania niezależnie od tego, czy sprawcy można zarzucić popełnienie przestępstwa.

W skargach kierowanych do Rzecznika osoby doświadczające przemocy wskazują, że mimo podjętych działań nie są w stanie w krótkim czasie doprowadzić do usunięcia sprawcy z mieszkania i odseparowania od ofiar przemocy. Zdaniem Rzecznika konieczne jest przestrzeganie ustawowego terminu jednego miesiąca na wyznaczenie rozprawy w przypadku złożenia wniosku o zobowiązanie sprawcy przemocy do opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania z powodu rażąco nagannego zachowania oraz stosowania gróźb i przemocy. Zasadne wydaje się także ograniczenie przez sąd przeprowadzania kolejnych rozpraw, które opóźniają czas wydania orzeczenia. Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości z pytaniem, czy resort zamierza podjąć działania, które usprawnią przebieg tych postępowań dla zapewnienia skuteczniejszej ochrony praw osób doświadczających przemocy w rodzinie.

W odpowiedzi Minister poinformował, że przepisy ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie zapewniają szybkie rozpoznawanie spraw. Rozwiązania dotyczące terminów rozpoznawania spraw mają charakter instrukcyjny dla sądów. Pomocne może być zmobilizowanie prezesów sądów do przestrzegania zapisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie właściwego organizowania i wyznaczania terminów posiedzeń i rozpraw w celu zagwarantowania sprawnego przebiegu postępowania.

### *b) Problemy mieszkaniowe osób dotkniętych przemocą domową*

Ratyfikowana przez Polskę Konwencja o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej przewiduje przyjęcie koniecznych środków

umożliwiających nakazanie sprawcy przemocy domowej opuszczenie miejsca zamieszkania ofiary oraz zakazanie kontaktowania się z nią. Z kolei zgodnie z ustawą o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, osobie dotkniętej przemocą w rodzinie udziela się bezpłatnej pomocy, w tym w uzyskaniu mieszkania. Niestety mimo tych uregulowań prawnych zakres faktycznie udzielanego wsparcia musi ulec poprawie.

Ze spraw badanych przez Rzecznika wynika, że to 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 znęcania się na drogę sądową. 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. Warunki mieszkaniowe w lokalu tymczasowym mogą dyskwalifikować ofiary przemocy z grona uprawnionych do wynajęcia lokalu gminnego. Czasami ofiara zmuszona jest wrócić do mieszkania zajmowanego wspólnie ze sprawcą. Problemem pozostaje stan zasobów mieszkaniowych gmin, co wprost przekłada się na dostępność i czas oczekiwania na wynajęcie mieszkania komunalnego. W związku z tym Rzecznik zwrócił się do Ministra Infrastruktury i Budownictwa o podjęcie prac legislacyjnych mających na celu poprawę sytuacji mieszkaniowej ofiar przemocy domowej, w tym szczególnych preferencji w korzystaniu z gminnej pomocy mieszkaniowej.

Minister nie zgodził się z propozycją Rzecznika dotyczącą wskazania w obowiązujących przepisach 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. Zaznaczył, że obowiązujące przepisy w znacznym stopniu zapewniają ochronę dla osób doświadczających przemocy w rodzinie.

### *c) Dostosowanie polskiego ustawodawstwa w zakresie izolacji sprawcy od ofiary przemocy*

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. Chodzi zatem 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 tymczasowe, ale niezwłoczne doprowadzenie do opuszczenia przez sprawcę lokalu zajmowanego wspólnie z ofiarą przemocy. Rzecznik zwrócił się do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o poinformowanie o stanie prac nad zapowiadzianą nowelizacją ustawy o Policji.

Minister wyjaśnił, że resort rozważa wprowadzenie do ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie rozwiązań, które zagwarantują podmiotowość i autonomię rodziny oraz będą skuteczniej oddziaływać na osoby stosujące przemoc.

*d) Odmowa przyznania dotacji dla Centrum Praw Kobiet, Lubuskiego Centrum Praw Kobiet BABA oraz Fundacji Dzieci Niczyje*

Pomoc ofiarom przemocy domowej, w tym zwłaszcza kobietom doświadczającym wszelkiego rodzaju przemocy, oferowana obecnie przez państwo jest niewystarczająca. Istotną rolę w udzielaniu specjalistycznego, profesjonalnego wsparcia ofiarom przemocy, zwłaszcza w przypadku kobiet starszych oraz kobiet z niepełnosprawnościami, odgrywają organizacje pozarządowe. Dlatego też niepokój Rzecznika wzbudziła wiadomość o odmowie wsparcia finansowego z Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej dla organizacji zajmujących się pomocą dla kobiet-ofiar przemocy oraz dzieci. Jak wynika z uzasadnienia odmowy udzielenia dotacji celowej na realizację zadań przez Centrum Praw Kobiet oraz Lubuskie Centrum Praw Kobiet BABA, obie organizacje nie uzyskały dotacji z powodu skierowania oferty pomocy wyłącznie do kobiet pokrzywdzonych przestępstwem, zaś Dysponent Funduszu szczególną wagę przyłożył do zapewnienia możliwie kompleksowej realizacji pomocy wszystkim pokrzywdzonym przestępstwem. Fundacja Dzieci Niczyje, która specjalizuje się w pomocy dla dzieci, również nie otrzymała dotacji.

Rzecznik w wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości podkreślił, że zarówno Centrum Praw Kobiet, jak i BABA, oferując szerokie wsparcie kobietom-ofiarom przemocy, realizują większość zadań wymienionych w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej. W rozporządzeniu brak jest przepisu wskazującego na

wyłączenie z możliwości uzyskania dotacji celowej z Funduszu organizacji, które specjalizują się w pomocy dla konkretnej grupy pokrzywdzonych. Rzecznik poprosił Ministra Sprawiedliwości o wyjaśnienie, jak zorganizowany jest aktualnie system wsparcia dla ofiar przemocy o szczególnych potrzebach, w tym kobiet doświadczających przemocy domowej oraz o udzielenie informacji, na jakiej podstawie realizowane przez ww. organizacje zadania zostały ocenione jako niekompleksowe.

W odpowiedzi poinformowano, że założeniem IX konkursu ofert było zapewnienie pomocy każdej osobie pokrzywdzonej, bez jakiegokolwiek dyskryminacji. Rzeczywiste dotychczasowe działania Centrum Praw Kobiet ukierunkowane jedynie na pomoc kobietom nie stanowią kompleksowej, pozbawionej dyskryminacji pomocy. W przypadku Lubuskiego Stowarzyszenia na Rzecz Kobiet BABA oraz Fundacji Dzieci Niczyje Dysponent wybrał oferty gwarantujące kompleksową pomoc dla wszystkich potrzebujących – bez względu na płeć – o większym zasięgu geograficznym.

W odpowiedzi Rzecznik zwrócił uwagę Ministra Sprawiedliwości na fakt, że pewne grupy społeczne – w szczególności kobiety będące ofiarami przemocy ze względu na płeć oraz ich dzieci – są szczególnie narażone na przemoc, co wymaga zapewnienia im ukierunkowanego i zintegrowanego wsparcia. Skierowanie do tych grup pomocy o charakterze generalnym może nie odpowiadać ich potrzebom i prowadzić wręcz do ich dalszego pokrzywdzenia. Rzecznik zapytał również o zmiany dotyczące udzielania pomocy w miejscu przebywania pokrzywdzonego przestępstwem.

#### *e) Uruchomienie telefonu zaufania dla osób dotkniętych przemocą domową*

Rzecznik 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. Zadanie utworzenia takiego telefonu uwzględniono w Krajowym Programie Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014–2020 i zaplanowano jego uruchomienie 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 potrzebę przeszkolenia 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 wideotłumacza polskiego języka migowego i systemu językowo-migowego. W związku z tym Rzecznik zwrócił się do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o poinformowanie o stanie prac w tym zakresie.

Minister zawiadomił, 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 pn. 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. Kontynuowane będą także konsultacje z wykorzystaniem komunikatora Skype.

#### *f) System 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 Biura RPO. Podstawowym problemem 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. 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.

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 za przeciwdziałanie przemocy oraz bezpośrednio zaangażowanymi w pomoc osobom dotkniętym przemocą. Warto także rozważyć



zasadność znowelizowania ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie poprzez wprowadzenie okresowego monitorowania przez grupy robocze sytuacji osób dotkniętych przemocą po zamknięciu procedury „Niebieska Karta”. Co więcej, istnieje potrzeba wprowadzenia do ustawy przepisu dotyczącego minimalnego wymiaru szkoleń (w tym superwizji) 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 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 do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o przedstawienie stanowiska w sprawie oraz o poinformowanie o projektowanych rozwiązaniach w zakresie zmiany ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

Minister poinformowała, że aktualnie prowadzone są prace nad zmianami w obszarze przeciwdziałania przemocy, które będą miały na celu zwiększenie bezpieczeństwa oraz ochrony osób zagrożonych bądź doznających przemocy, a także zagwarantowanie podmiotowości i autonomii rodziny. Ponadto rozpatruje się wprowadzenie uregulowań usprawniających działania nakierowane na osoby stosujące przemoc.

Rzecznik będzie kontynuował monitorowanie wykonywania przepisów ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

#### *g) Ochrona praw osób pokrzywdzonych przestępstwami o charakterze seksualnym*

Na tle spraw badanych przez Rzecznika ujawnił się problem związany z realizacją w praktyce przepisów Kodeksu postępowania karnego regulujących w sposób szczególny tryb przesłuchania świadka pokrzywdzonego przestępstwami o charakterze seksualnym. Przesłuchanie, które ma dostarczyć organowi procesowemu wszystkich informacji dotyczących okoliczności czynu i sprawcy, powinno być przeprowadzone niezwłocznie po złożeniu zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa i w taki sposób, by ograniczyć do minimum wtórną wiktymizację. Ze spraw badanych przez Rzecznika wynika jednak, że w praktyce od momentu zawiadomienia prokuratury do czasu przeprowadzenia przesłuchania przez sąd może upłynąć nawet ponad 3 miesiące. Rzecznik zwrócił się do Prokuratora Generalnego o podjęcie odpowiednich działań, w szczególności



usprawnienie przepływu informacji między prokuraturą a sądami, aby zapewnić skuteczną ochronę praw osób pokrzywdzonych i skrócić okres oczekiwania na przesłuchanie.

Prokurator podzielił zaniepokojenie Rzecznika nieprawidłowościami związanymi z wyznaczaniem odległych terminów posiedzeń sądowych mających na celu przesłuchanie pokrzywdzonych. Problematyka związana z właściwym stosowaniem trybów przesłuchania pokrzywdzonych i świadków została zaakcentowana m.in. w wydanych 18 grudnia 2015 r. „Wytycznych Prokuratora Generalnego dotyczących zasad postępowania w sprawach o przestępstwo zgwałcenia”. Wskazano w nich na konieczność kierowania do prezesów sądów pism z żądaniem przyspieszenia rozpoznania wniosków albo wyznaczania wcześniejszych terminów posiedzeń w sytuacjach braku niezwłocznego wyznaczania posiedzeń sądu lub wyznaczania odległych terminów posiedzeń.

Rzecznik zwrócił się także do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o zbadanie przedstawionego problemu i podjęcie działań, które zapewnią skuteczną ochronę wolności i praw ofiar przestępstw na tle seksualnym.

Minister zgodził się z Rzecznikiem, że kwestia wyznaczania terminów przesłuchań pokrzywdzonych w charakterze świadka w sprawach o przestępstwa na tle seksualnym wymaga uregulowania. Omawiane zagadnienie będzie przedmiotem prac Departamentu Legislacyjnego resortu sprawiedliwości.

#### *h) Prace nad wypowiedzeniem Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej*

Rzecznik z niepokojem przyjął przedstawiane w mediach informacje o toczących się w rządzie pracach nad wypowiedzeniem Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej. Wejście w życie Konwencji było kamieniem milowym 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 kwestię pomocy dla ofiar, ścigania i karania sprawców, a także działania profilaktyczne i edukacyjne. Nie ulega wątpliwości, że aktualnym problemem pozostaje zapewnienie faktycznej realizacji praw gwarantowanych tą umową

międzynarodową. Rzecznik zwrócił się do Pełnomocnika Rządu do spraw Równego Traktowania z prośbą o udzielenie informacji o ewentualnych pracach zmierzających do wypowiedzenia przez Polskę Konwencji.

Pełnomocnik poinformował, że w dniu 28 listopada 2016 r. wpłynął do niego projekt wniosku o wypowiedzenie przedmiotowej Konwencji wraz z uzasadnieniem, rozesłany do uzgodnień międzyresortowych przez Ministerstwo Sprawiedliwości. W kolejnym piśmie Pełnomocnik zapewnił jednak Rzecznika, że rząd nie podjął i nie zamierza prowadzić prac zmierzających do wypowiedzenia Konwencji. Przygotowany i rozesłany do uzgodnień przez Ministerstwo Sprawiedliwości projekt wniosku o wypowiedzenie Konwencji z dnia 28 listopada 2016 r. pozostał tym samym bez rozpatrzenia i nie jest procedowany.

*i) Ochrona nauczycielek w okresie ciąży i urlopu macierzyńskiego przed zwolnieniem z pracy*

Ochrona stosunku pracy mianowanych nauczycielek w okresie ciąży i macierzyństwa, w tym zatrudnionych w charakterze nauczyciela religii, wymaga całościowego uregulowania w Karcie Nauczyciela. Brak takiej regulacji budzi wątpliwości co do zgodności z konstytucyjną ochroną macierzyństwa i rodzicielstwa, a także z przepisami prawa unijnego.

Powyższe wnioski wynikają z analizy sprawy indywidualnej, w której rozwiązano stosunek pracy z mianowaną nauczycielką religii w okresie ciąży. Jako podstawę prawną podano przepis Karty Nauczyciela mówiący, że stosunek pracy z nauczycielem zatrudnionym na podstawie mianowania ulega rozwiązaniu m.in. w razie cofnięcia skierowania do nauczania religii w szkole. Stało się tak pomimo tego, że przepisy Karty Nauczyciela w zakresie spraw wynikających ze stosunku pracy, nieuregulowanych w tej ustawie, odsyłają do Kodeksu pracy. Zagwarantowana w Kodeksie pracy szczególna ochrona kobiet w okresie ciąży i macierzyństwa powinna obejmować także nauczycielkę mianowaną w razie cofnięcia skierowania do nauczania religii. W aktualnym stanie prawnym jest również wątpliwe, czy zwolniona nauczycielka może skutecznie domagać się przywrócenia do pracy i zasądzenia wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy. Rzecznik zwrócił się do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministra Edukacji Narodowej o przedstawienie stanowiska w sprawie, a także podjęcie odpowiednich działań zapewniających właściwą ochronę kobietom w ciąży i w okresie korzystania z urlopów związanych z rodzicielstwem.

Minister Edukacji Narodowej poinformował, że do ochrony stosunku pracy nauczycieli związanej z rodzicielstwem mają zastosowanie przepisy z zakresu

prawa pracy, natomiast sytuacja wygląda inaczej w przypadku nauczycieli religii. Zatrudnienie nauczyciela religii następuje wyłącznie na podstawie imiennego, pisemnego skierowania do danego przedszkola lub szkoły wydanego przez właściwe władze zwierzchnie kościołów i związków wyznaniowych. Pracodawcą dla nauczycieli religii jest dyrektor szkoły i to on dokonuje wszystkich czynności związanych z zatrudnianiem i zwalnianiem nauczycieli, jednak wyboru osoby, która ma zostać zatrudniona, dokonują władze kościelne. Skierowanie do pracy w charakterze nauczyciela religii może zostać cofnięte i jest równoznaczne z utratą uprawnień do nauczania religii. Cofnięcie skierowania jest autonomiczną decyzją władz kościelnych i podstawą do rozwiązania stosunku pracy z nauczycielem. Dyrektor szkoły jedynie potwierdza zakończenie stosunku pracy. Taka konstrukcja przepisów pozwala kościołom i związkom wyznaniowym na autonomię w doborze kadry, a jakakolwiek ingerencja Ministra Edukacji Narodowej byłaby działaniem poza granicami prawa.

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej dostrzega problem braku prawnej regulacji w zakresie ochrony stosunku pracy ciężarnej nauczycielki religii w przypadku cofnięcia jej skierowania do nauczania religii w danym przedszkolu lub szkole, jednakże inicjatywa legislacyjna w tym zakresie należy do Ministra Edukacji Narodowej.

#### *j) Ochrona kobiet w ciąży przed zwolnieniem z zawodowej służby wojskowej*

Na tle spraw badanych przez Rzecznika ujawnił się problem niedostatecznej ochrony przed zwolnieniem kobiet będących w ciąży i zatrudnionych na kontrakcie. Zgodnie z obowiązującymi przepisami kobieta będąca żołnierzem służby kontraktowej może zostać zwolniona ze służby do 6 tygodni przed urodzeniem dziecka z uwagi na upływ czasu określonego w kontrakcie. Przepisy ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych przewidują ochronę przed zwolnieniem w okresie urlopu macierzyńskiego, urlopu ojcowskiego lub urlopu rodzicielskiego, nie chronią jednak przed zwolnieniem żołnierzy kobiet będących w ciąży, podczas gdy pragmatyki pozostałych służb mundurowych taką ochronę zapewniają. Z Konstytucji wynika szczególna rola organów władzy publicznej we wspieraniu macierzyństwa. Również przepisy unijne gwarantują określony standard ochrony zatrudnienia kobiet w ciąży. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE wskazuje wyraźnie, że nieprzychylnie traktowanie kobiety ze względu na ciążę lub macierzyństwo stanowi bezpośrednią dyskryminację ze względu na płeć. Rzecznik

wystąpił do Ministra Obrony Narodowej z prośbą o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w celu wyeliminowania przedstawionego problemu.

Minister potwierdził, że niezbędne jest wypracowanie dodatkowych rozwiązań, które zapewnią odpowiednią ochronę żołnierza kobiety w ciąży będącej w służbie kontraktowej. Minister poinformował, że odpowiednia zmiana zostanie zaproponowana przy najbliższej nowelizacji ustawy o służbie wojskowej żołnierzy.

#### *k) Dostępność legalnych zabiegów przerywania ciąży*

Zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym klauzuli sumienia, przepisy ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty w zakresie, w jakim nakładają na lekarza powstrzymującego się od wykonania świadczenia zdrowotnego niezgodnego z jego sumieniem obowiązek wskazania realnych możliwości uzyskania takiego świadczenia u innego lekarza lub w innym podmiocie leczniczym, jest niezgodny z Konstytucją. W ocenie TK ustawodawca powinien zastosować inne, bardziej efektywne sposoby informowania pacjenta o realnej możliwości uzyskania świadczenia zdrowotnego.

Osobom objętym ubezpieczeniem społecznym i osobom uprawnionym na podstawie odrębnych przepisów do bezpłatnej opieki leczniczej przysługuje prawo do bezpłatnego przerwania ciąży w publicznym zakładzie opieki zdrowotnej w przypadkach określonych w ustawie o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży. Dopuszczenie możliwości przerywania ciąży w przypadkach opisanych w ustawie implikuje konieczność stworzenia systemu gwarantującego realny i niedyskryminujący dostęp do tej procedury. Państwo ma obowiązek organizacji udzielania świadczeń zdrowotnych w taki sposób, aby instytucja klauzuli sumienia służąca poszanowaniu wolności sumienia lekarzy nie uniemożliwiała pacjentkom skorzystania ze świadczeń, do których są uprawnione, zwłaszcza w przypadkach, w których kontynuowanie ciąży stanowi zagrożenie życia i zdrowia kobiety.

Tymczasem, zgodnie z przekazami medialnymi, w województwie podkarpackim brak jest podmiotów przeprowadzających zabiegi przerywania ciąży w przypadkach, gdy pozwala na to prawo, więc kobiety chcące się poddać zabiegowi muszą udać się do podmiotów leczniczych znajdujących się w innych województwach. Sytuacja ta, w ocenie Rzecznika, może stanowić ograniczenie ustawowego prawa do bezpłatnego przerywania ciąży w publicznym zakładzie opieki zdrowotnej. W związku z tym, Rzecznik zwrócił się do Rzecznika Praw Pacjenta o przekazanie informacji na temat działań podejmowanych w celu zagwarantowania dostępu do zabiegu legalnego przerywania ciąży. Ponadto

Rzecznik skierował wystąpienie do Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia z prośbą o wskazanie, czy – zgodnie z posiadaną przez NFZ wiedzą – problem z dostępnością do zabiegu aborcji faktycznie występuje na Podkarpaciu bądź w innych województwach, a także poinformowanie o działaniach, jakie Fundusz podejmuje w celu zapewnienia dostępu pacjentek do regulowanej na poziomie ustawowym procedury terminacji ciąży.

W odpowiedzi RPP wyjaśniła, że prowadzi postępowanie służące weryfikacji doniesień medialnych dotyczących dostępności do legalnego zabiegu przerywania ciąży na Podkarpaciu. Ponadto RPP zwróciła uwagę na zidentyfikowany problem faktycznego utrudniania uzyskania ww. świadczenia poprzez m.in. odmowę wystawienia skierowania do specjalisty czy odmowę przeprowadzenia badań prenatalnych, a także zachowania ciągłości świadczeń w przypadku, gdy na „klauszulę sumienia” powołują się wszyscy lekarze w danym podmiocie.

#### *l) Dostęp pacjentek rodzących do znieczulenia farmakologicznego*

Do Rzecznika wpływały skargi dotyczące ograniczonego dostępu kobiet rodzących do znieczulenia zewnątrzoponowego. Z danych statystycznych udostępnionych Rzecznikowi przez oddziały wojewódzkie NFZ wynika, że pomiędzy szpitalami występują znaczne dysproporcje w zapewnianiu tego świadczenia pacjentkom. Niepodanie kobiecie rodzącej leków łagodzących ból, mimo że jest to prawnie gwarantowane, świadczy o naruszeniu praw pacjenta do poszanowania jego godności i intymności oraz prawa do świadczeń zdrowotnych odpowiadających wymaganiom aktualnej wiedzy medycznej. Zmuszanie ciężarnej do urodzenia dziecka bez znieczulenia, gdy nie ma ku temu przeciwwskazań zdrowotnych, może zostać uznane za przejaw niehumanitarnego i poniżającego traktowania, w szczególności w świetle art. 3 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Rzecznik zwracał uwagę, że kobiety ciężarne i rodzące są grupą szczególnie narażoną na opresyjne traktowanie i łamanie praw człowieka. Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia z prośbą o informacje, jakie działania zamierza podjąć w tej sprawie.

Minister 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. Zezwolono lekarzom 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. Temat praw rodzących był także przedmiotem prac zespołu do spraw monitorowania i opracowania rozwiązań na rzecz poprawy opieki okołoporodowej.

*l) Uzyskiwanie zgód od kobiet ciężarnych i rodzących na przeprowadzenie zabiegów w trakcie porodu*

Na tle spraw badanych przez Rzecznika ujawnił się problem przestrzegania praw kobiet ciężarnych i rodzących dotyczący form i okoliczności udzielania przez pacjentki zgód na zabiegi mające miejsce w trakcie porodu. Z otrzymanych skarg wynikało, że kobiety rodzące były nakłaniane do wyrażania zgody na przeprowadzenie zabiegu już w trakcie porodu, gdy zmagając się z bólem i zmęczeniem, nie mogły w pełni świadomie podjąć takiej decyzji.

Z ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty oraz ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta wynika, że lekarz może wykonać badanie lub udzielić świadczenia zdrowotnego po wyrażeniu zgody przez pacjenta. Zgoda musi być wyrażona świadomie, tj. pacjent musi zrozumieć, na jakich zasadach zabieg zostanie przeprowadzony oraz jakie będą jego następstwa. Powyższej zasady nie spełnia tzw. zgoda blankietowa – łącznie na kilka zabiegów, pobierana m.in. od pacjentki ciężarnej podczas rejestracji w szpitalu, przed przyjęciem na oddział. Uzyskana w ten sposób akceptacja na przeprowadzenie zabiegu może stanowić naruszenie praw pacjentki, gdyż lekarz lub położna nie poinformowali wcześniej ciężarnej o możliwych skutkach przeprowadzonego zabiegu. Skupiona na czynnościach porodowych i wykonywaniu poleceń personelu medycznego kobieta rodząca ma utrudnione możliwości swobodnego i świadomego podjęcia decyzji o potrzebie wykonania danego zabiegu. Ponadto należy zakładać, że ciężarna nakłaniana do wyrażenia zgody na kolejne świadczenie w trakcie już udzielanych nie została o nim wcześniej wystarczająco dobrze poinformowana. Podobne praktyki stanowią naruszenie praw kobiet rodzących i ciężarnych. Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia i Prezesa Naczelnej Rady Lekarskiej o zajęcie stanowiska w sprawie oraz wskazanie, jakie działania podejmie samorząd zawodowy lekarzy



oraz resort zdrowia, aby zapewnić przestrzeganie praw kobiet ciężarnych i rodzących.

Minister Zdrowia wskazał podstawy prawne przyznające pacjentom prawo do wyrażania świadomej zgody na świadczenia zdrowotne oraz regulujące postępowanie personelu odnośnie każdorazowego odbierania zgód od rodzącej na poszczególne badania i działania medyczne. Przyznano, 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.

#### *m) Godzenie ról rodzinnych i zawodowych*

W zakresie szczególnego zainteresowania Rzecznika pozostaje problematyka równych praw kobiet i mężczyzn w życiu rodzinnym i zawodowym. W wystąpieniu do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Rzecznik zwrócił uwagę na wnioski i zalecenia zawarte w raporcie Rzecznika pt. „Godzenie ról rodzinnych i zawodowych. Równe traktowanie rodziców na rynku pracy”. Kwestią o podstawowym znaczeniu jest zapewnienie równego dostępu do rozwiązań umożliwiających godzenie ról rodzinnych i zawodowych bez względu na płeć. Odpowiedzialnością za opiekę nad dziećmi i nieodpłatną pracę w domu obarczane są wciąż przede wszystkim kobiety, co prowadzi do nierównego traktowania w obszarze zatrudnienia. Kobiety częściej wykonują niskopłatne zawody, podejmują pracę w niepełnym wymiarze czasu pracy, a także statystycznie zarabiają mniej niż mężczyźni. Konsekwencją tego stanu rzeczy jest także nierówne traktowanie mężczyzn w obszarze życia rodzinnego. Pracodawcy często uniemożliwiają korzystanie mężczyznom z uprawnień związanych z rodzicielstwem. Rozwiązaniem zachęcającym ojców do korzystania z urlopu rodzicielskiego jest przydzielenie pewnego okresu urlopu wyłącznie ojcom. Przyjęte w Polsce rozwiązania prawne nie są jednak wystarczające dla zapewnienia zrównoważonego podziału obowiązków opiekuńczych pomiędzy rodzicami. Warto rozważyć takie skonstruowanie urlopu rodzicielskiego, by jego część była zarezerwowana dla każdego z rodziców bez możliwości zrzeczenia się, z wyjątkiem sytuacji, gdy jeden z rodziców nie może sprawować osobistej opieki nad dzieckiem. System uprawnień związanych z rodzicielstwem uregulowano w Kodeksie pracy w taki sposób, że dostęp ojca do uprawnień związanych z rodzicielstwem uzależniony jest od tego,



czy przysługują one matce. Taka sytuacja stanowi przykład dyskryminacji ze względu na płeć, ponieważ kobiety-matki pozostające w zatrudnieniu pracowniczym lub objęte ubezpieczeniem nabywają pełnię uprawnień związanych z rodzicielstwem bez względu na sytuację zawodową ojca. Ponadto korzystanie z elastycznych form zatrudnienia jest jednym z rozwiązań umożliwiających pogodzenie pracy zawodowej z zatrudnieniem. Niezbędne jest też wspieranie pracodawców w tworzeniu przykładowych żłobków i klubów dziecięcych. W ocenie Rzecznika pracodawca powinien mieć prawny obowiązek informowania rodziców o uprawnieniach związanych z rodzicielstwem.

W odpowiedzi poinformowano Rzecznika, że konieczność rozpowszechniania przepisów Kodeksu pracy związanych z rodzicielstwem wśród wszystkich pracowników zakładów pracy wydaje się niepotrzebnym obciążeniem dla pracodawcy. W ocenie Ministerstwa to od decyzji obojga rodziców powinno zależeć, w jaki sposób wykorzystają przysługujące im uprawnienia. Ewentualna kolejna zmiana przepisów dotyczących uprawnień pracowniczych związanych z pełnieniem funkcji rodzicielskich może nastąpić dopiero po pewnym okresie obowiązywania obecnych regulacji prawnych, co umożliwi dokonanie analizy sposobu i zakresu ich wykorzystywania przez rodziców. Niezależnie od powyższego w Ministerstwie trwają analizy sposobu uwzględnienia orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE w rozwiązaniach prawnych dotyczących uprawnień pracowniczych związanych z opieką nad dzieckiem.

W nawiązaniu do seminarium pt. „Godzenie ról rodzinnych i zawodowych. Równe traktowanie rodziców na rynku pracy”, które odbyło się w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich w dniu 6 października 2016 r., Rzecznik przekazał Ministrowi kolejne rekomendacje. Wskazał m.in., że istotne wydaje się upowszechnienie i odformalizowanie możliwości stosowania innych form opieki nad małymi dziećmi, których szeroki wachlarz zapewnia ustawa o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Niezbędny jest również kompleksowy rozwój usług publicznych w zakresie opieki nad osobami zależnymi – nie tylko małoletnimi, ale także osobami starszymi, czy z niepełnosprawnościami. Zniesienie luki płacowej w Polsce jest jednym z najważniejszych czynników w równoważeniu obowiązków rodziców i godzeniu życia zawodowego z rodzinnym, do czego miałyby się przyczynić ratyfikacja zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej, jak również Konwencji MOP nr 158 dotyczącej rozwiązania stosunku pracy z inicjatywy pracodawcy.

*n) Problem uchylania się od zobowiązań alimentacyjnych*

Rzecznik Praw Obywatelskich wspólnie z Rzecznikiem Praw Dziecka powołał Zespół Ekspertów do spraw Alimentów, którego zadaniem jest wypracowanie mechanizmów systemowych pozwalających na poprawę sytuacji w zakresie alimentacji dzieci. Ponieważ znakomita większość zobowiązanych to mężczyźni (ok. 96%), skutki niewywiązywania się z tych zobowiązań ponoszą przede wszystkim kobiety. Członkowie Zespołu zgodnie uznali, że uchylanie się od płacenia alimentów godzi przede wszystkim w dobro dziecka i jest przejawem przemocy ekonomicznej wobec niego, ale też opiekującej się nim matki. Wobec skali problemu niezbędne jest niezwłoczne podjęcie szeregu działań zaradczych.

Aktualna skuteczność ścigania przestępstwa niealimentacji pozostaje na stosunkowo niskim poziomie. Przyczynia się do tego obecna konstrukcja przepisu art. 209 Kodeksu karnego, dotyczącego przestępstwa niealimentacji, która znacznie ogranicza możliwość ścigania sprawców tych czynów. Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości, Prokuratora Generalnego oraz Dyrektora Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości o przedstawienie stanowiska w tej sprawie oraz przekazanie danych dotyczących ścigania i karania tego rodzaju przestępstw, a także analizę skuteczności działań organów ścigania i egzekwowania orzeczeń sądowych.

Minister Sprawiedliwości poinformował, że aktualna pozostaje potrzeba poprawy sprawności i skuteczności egzekucji, racjonalizacji systemu opłat egzekucyjnych pobieranych przez komorników sądowych oraz wzmocnienia nadzoru nad ich działalnością.

Dyrektor Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości wskazał, że dostrzega problem barier utrudniających skuteczną realizację świadczeń alimentacyjnych. Wskazano, że w Instytucie Wymiaru Sprawiedliwości w 2016 r. zostaną przeprowadzone badania na temat egzekucji świadczeń alimentacyjnych. Ich celem będzie analiza przyczyn niskiej skuteczności egzekucji świadczeń alimentacyjnych, jak również dokonanie przeglądu instrumentów prawnych wykorzystywanych w tym zakresie w wybranych krajach europejskich.

Prokurator Generalny przedstawił dane statystyczne dotyczące postępowań karnych w sprawach ścigania przestępstwa niealimentacji w latach 2010–2015. Jednocześnie wskazał, że istotna liczba decyzji o odmowie wszczęcia postępowania karnego albo o jego umorzeniu na etapie postępowania przygotowawczego nie świadczy o nieefektywnym podejmowaniu czynności procesowych w takich sprawach. Stanowi natomiast rezultat rozdzwiewu, jaki zachodzi pomiędzy społecznym postrzeganiem istoty zjawiska niealimentacji oraz jego uregulowaniem

wynikającym z Kodeksu karnego. Przepięstwo niealimentacji nie sprowadza się bowiem do zaniechania uiszczania alimentów przez osobę do tego zobowiązaną. Warunkiem karalności są dodatkowe okoliczności charakteryzujące zachowanie sprawcy oraz określające rezultat tego zachowania.

W kolejnym wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik zwrócił się o rozważenie wykorzystania praktyki sądów rodzinnych w Niemczech, które korzystają z tablic alimentacyjnych, oraz uproszczenie postępowania i przekazanie spraw referendarzom sądowym. Tablice alimentacyjne w wersji niemieckiej zawierają zestawienie wysokości dochodów osiągniętych netto przez dłużnika alimentacyjnego z proponowaną wysokością alimentów dla dziecka zmieniającą się w zależności od wieku dziecka. Tablice stanowią wytyczne i propozycję, z której sądy mogą korzystać, ale mogą je także modyfikować w zależności od okoliczności sprawy.

Rzecznik zwracał także uwagę, że od wielu lat grupa osób uprawnionych do pobierania świadczeń z funduszu alimentacyjnego jest bardzo niewielka 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 tego świadczenia.

W wystąpieniu do Ministra 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. Zgodnie z ustawą o pomocy osobom uprawnionym do alimentów świadczenia te przysługują, jeżeli dochód rodziny w przeliczeniu na jedną osobę w rodzinie nie przekracza kwoty 725 zł. Od wejścia w życie ustawy, tj. od 1 października 2008 r., kwota w niej wskazana 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. 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.

Minister poinformował, że w październiku 2016 r. zainicjowano 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. Poinformowano także, że resort nie prowadzi prac nad podwyższeniem lub zniesieniem kryterium dochodowego uprawniającego do świadczeń z funduszu alimentacyjnego.

Rzecznik, wspólnie z Rzecznikiem Praw Dziecka, postulował także w wystąpieniach do Ministra Sprawiedliwości taką nowelizację art. 209 K.k., aby umożliwiła ona jak najszersze wykorzystanie systemu dozoru elektronicznego w przypadku osób, które sąd skazuje na bezwzględną karę pozbawienia wolności za przestępstwo niealimentacji. Zgodnie z obowiązującym prawem, tylko gdy wymierzona kara nie przekracza 1 roku pozbawienia wolności, można ją wykonywać w systemie dozoru elektronicznego. Obecnie trwają prace nad nowelizacją art. 209 K.k. . Rzecznik będzie monitorował praktykę stosowania zmienionych przepisów.

#### *o) Zwiększenie udziału kobiet w życiu publicznym*

Udział kobiet w życiu publicznym jest wciąż niewielki. Zbyt mało kobiet zasiada w Sejmie i w Senacie. Kobiety stanowią zaledwie 1/4 wszystkich radnych. Od lat zauważalny jest także niewielki odsetek kobiet wśród wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. W celu przeciwdziałania zjawisku niedoreprezentowania kobiet w życiu publicznym konieczne jest podjęcie działań informacyjnych o podstawowych zasadach systemu wyborczego, a także zmiany w prawie wyborczym, które pozwolą na urzeczywistnienie zasady równości płci. Obecnie w wyborach proporcjonalnych (do Sejmu RP, Parlamentu Europejskiego, rad powiatów, sejmików województw) na każdej liście wyborczej zgłaszanej przez komitet wyborczy nie może zostać umieszczonych mniej niż 35% przedstawicieli każdej płci. Wprowadzony mechanizm kwotowy ma jednak ograniczoną skuteczność, bowiem nie wprowadzono równocześnie obowiązku naprzemiennego umieszczania na listach wyborczych kandydatek i kandydatów (tzw. suwak). Wprowadzenie tego rozwiązania byłoby szczególnie istotne w Polsce, ponieważ wyborcy często głosują na kandydatów z początkowych miejsc listy. Należałoby także określić sposoby likwidowania barier w kandydowaniu kobiet w wyborach do Senatu RP, odbywających się w systemie wyborczym większościowym. Rzecznik zwrócił się do Pełnomocnika Rządu ds. Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego

Traktowania o przekazanie informacji na temat planowanych działań w celu zwiększenia udziału kobiet w życiu publicznym.

Pełnomocnik stwierdził, że wprowadzenie do Kodeksu wyborczego zasady tzw. suwaka na listach wyborczych mogłoby budzić poważne wątpliwości co do zgodności z konstytucyjną zasadą równości. Jednocześnie podkreślił, że obowiązujący od 2011 roku system kwotowy przyczynił się do znaczącego wzrostu odsetka kandydujących kobiet, ale jednocześnie tylko nieznacznie wpłynął na wzrost liczby kobiet w Sejmie. Niższy wskaźnik reprezentacji kobiet w porównaniu do mężczyzn nie jest wynikiem nierównych szans i dyskryminacji, ale może wynikać z uwarunkowań kulturowych. Konieczna jest więc zmiana mentalności społeczeństwa. Pełnomocnik poparł postulat Rzecznika dotyczący działań edukacyjnych na temat zasad systemu wyborczego.

Odpowiedzi tej Rzecznik nie uznał za satysfakcjonującą i dlatego w kolejnym wystąpieniu ponownie zwrócił uwagę na brak działań edukacyjnych i promocyjnych skierowanych do potencjalnych kandydatek i brak pogłębionej analizy barier w kandydowaniu kobiet w wyborach, w szczególności na bardzo niskie uczestnictwo kobiet w wyborach do Senatu.

Pełnomocnik podtrzymał wcześniejsze stanowisko i zapewnił, że pozostające w zainteresowaniu Rzecznika działania staną się jednym z ważniejszych priorytetów nowej edycji Krajowego Programu Działań na Rzecz Równego Traktowania oraz samego Pełnomocnika.

#### *p) Luka płacowa*

Różnica w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn jest konsekwencją istniejących nierówności, z którymi kobiety spotykają się w trakcie całego swojego życia zawodowego. Zjawisko to potwierdzają liczne krajowe i międzynarodowe statystyki. Wpływ na te dysproporcje mają przede wszystkim niższe wynagrodzenie za godzinę, mniejsza liczba godzin przepracowanych na płatnych stanowiskach oraz niższa stopa zatrudnienia. Różnice w wynagrodzeniach związane są także ze stereotypowymi opiniami o predyspozycjach kobiet do wykonywania gorzej płatnych zawodów w sektorze usług opiekuńczych i braku predyspozycji do zawodów technicznych lub sprawowania funkcji kierowniczych. Problem luki płacowej jest szczególnie istotny również z uwagi na późniejsze konsekwencje w postaci różnicy w wysokości emerytur kobiet i mężczyzn. Efektywne zwalczanie luki płacowej ma istotne znaczenie także z punktu widzenia prorodzinnej polityki państwa. Zwiększenie wysiłku w celu efektywnego wdrożenia zasady równej płacy za tę samą pracę lub pracę tej samej wartości jest niezbędne, by rodzice mogli

podejmować świadome decyzje dotyczące opieki nad dziećmi, niepodyktowane wyłącznie ich sytuacją finansową. Środkiem do realizacji tak postawionych celów może być wprowadzenie do prawa pracy obowiązku transparentności wynagrodzeń.

Rzecznik zwrócił się do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej prośbą o przedstawienie efektów prac nad metodologią oceny luki płacowej w przedsiębiorstwach oraz wyników analizy międzynarodowego prawa i dobrych praktyk w zakresie monitorowania oraz przeciwdziałania zjawisku luki płacowej, o których Minister informowała we wcześniejszej korespondencji.

Z uzyskanej odpowiedzi wynika, że rząd stale podejmuje starania na rzecz wyrównywania szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy, m.in. poprzez przeciwdziałanie zjawisku luki płacowej i podejmując działania na rzecz transparentności płac. Ministerstwo podjęło prace nad narzędziem internetowym equal pacE umożliwiającym pracodawcom monitoring i analizę struktury wynagrodzeń. Opracowano również metodologię oceny luki płacowej, a także stworzono przyjazne narzędzie do jej mierzenia w formie aplikacji internetowej, przeznaczone dla przedsiębiorstw oraz sektora administracji publicznej.

W kolejnym wystąpieniu w związku z przypadającym na 8 grudnia Polskim dniem luki płacowej Rzecznik ponownie zwrócił się do Minister o powiadomienie o wynikach przeprowadzonej analizy międzynarodowego prawa i dobrych praktyk w zakresie monitorowania oraz przeciwdziałania zjawisku luki płacowej. Poprosił również o udzielenie informacji na temat realizacji działań promujących narzędzie do mierzenia luki płacowej, które były zaplanowane na rok 2016.

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

#### *a) Odmowa transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia oraz odmowa potwierdzenia obywatelstwa polskiego dzieci ze związków osób tej samej płci*

Do Rzecznika wpłynęło wiele skarg dotyczących nierównego traktowania dzieci ze względu na cenzus urodzenia i status prawny ich rodziców oraz naruszenia praw dziecka w związku z odmową transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia lub odmową wydania decyzji w sprawie potwierdzenia obywatelstwa polskiego. W pierwszym przypadku chodzi o dzieci obywateli polskich, u których w zagranicznych aktach urodzenia wskazane są jako rodzice dwie matki. Z kolei odmowa wydania decyzji w sprawie potwierdzenia obywatelstwa polskiego dotyczy dzieci, u których w zagranicznych aktach urodzenia figuruje dwóch ojców.



Dzieci pochodzące ze związku osób tej samej płci – podobnie jak te pochodzące ze związku osób różnej płci – zgodnie z przepisami prawa nabywają obywatelstwo polskie, jeśli co najmniej jedno z rodziców jest obywatelem polskim. Dokumentami potwierdzającymi obywatelstwo polskie oraz tożsamość są paszport i dowód osobisty – prawo do ich otrzymania przysługuje każdemu obywatelowi Rzeczypospolitej Polskiej. Osoba, która nie posiada żadnego z nich, funkcjonuje jako bezpaństwowiec i nie może korzystać z praw wynikających z faktu posiadania obywatelstwa polskiego i Unii Europejskiej. Warunkiem wydania dokumentu tożsamości jest przedłożenie odpowiedniemu organowi administracji polskiego aktu urodzenia. Prawo o aktach stanu cywilnego wprowadza obowiązek transkrypcji zagranicznego aktu stanu cywilnego, m.in. jeśli obywatel ubiega się o paszport, dowód osobisty lub nadanie numeru PESEL. W sprawach aktów urodzenia, w których wskazuje się, że rodzicami są dwie kobiety, organy administracji i sądy administracyjne nie kwestionują posiadania przez dzieci obywatelstwa polskiego, ale powołując się na klauzulę porządku publicznego i Kodeks rodzinny i opiekuńczy odmawiają dokonania transkrypcji, przez co niemożliwe jest wydanie polskiego dokumentu tożsamości.

W przypadku złożenia wniosku o potwierdzenie obywatelstwa polskiego dziecka mężczyzn, którzy w aktach urodzenia swoich dzieci figurują jako ojcowie, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że przez „rodziców” w polskim porządku prawnym rozumie się jedynie ojca i matkę. Skoro dla nabycia obywatelstwa decydujące znaczenie mają podstawowe zasady polskiego prawa rodzinnego dotyczące sposobu ustalenia pochodzenia dziecka, nie można wywodzić skutków prawnych z zagranicznego aktu urodzenia, w którym jako rodzice wskazuje się dwóch ojców.

W ocenie Rzecznika wykładnia obowiązujących przepisów prawa powinna mieć na uwadze zasadę priorytetu dobra dziecka. Organ administracji jest zobligowany wziąć pod uwagę nie tylko przepisy Kodeksu rodzinnego i opiekuńskiego, ale przede wszystkim prawa dziecka gwarantowane Konstytucją, a także Konwencją o prawach dziecka i Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Zgodnie z Konwencją o prawach dziecka państwa nie mogą doprowadzić do sytuacji, by wskutek braku uregulowań dziecko zostało bezpaństwowcem. Konwencja o prawach dziecka zakazuje także wszelkiej dyskryminacji ze względu na status dziecka – w tym urodzenie w małżeństwie albo poza małżeństwem – i ze względu na status jego rodziców lub opiekunów. Brak dokumentu tożsamości i numeru PESEL wiąże się z ograniczaniem dalszych praw – prawa do nauki, ochrony zdrowia, wolności i bezpieczeństwa osobistego. Zdaniem Rzecznika najprostszym rozwiązaniem umożliwiającym wydanie dokumentu



tożsamości poświadczającego obywatelstwo dziecka posiadającego rodziców tej samej płci byłoby zrezygnowanie z obowiązkowej transkrypcji aktu urodzenia i wydawanie dokumentów tożsamości na podstawie zagranicznych aktów urodzenia, z których wynika, że jeden z rodziców jest obywatelem polskim. Rzecznik zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o analizę podstawy prawnej, na jakiej dzieci pochodzące ze związków osób tej samej płci, urodzone za granicą i posiadające z mocy prawa obywatelstwo polskie, mogą ubiegać się o wydanie polskiego dokumentu tożsamości, jeśli zaś w obecnym stanie prawnym jest to niemożliwe – o przygotowanie zmiany przepisów.

W odpowiedzi Minister poinformował, że zasady ustalania pochodzenia dziecka określa Kodeks rodzinny i opiekuńczy, z którego wynika, że matką jest zawsze kobieta, a ojcem – mężczyzna. Zgodnie z ukształtowanym orzecnictwem sądów administracyjnych zagraniczny akt urodzenia, w którym wskazane są dwie osoby tej samej płci, nie może stanowić podstawy sporządzenia polskiego aktu urodzenia, gdyż transkrypcja byłaby sprzeczna z podstawowymi zasadami porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. W opinii Ministerstwa propozycja umożliwienia posługiwania się bezpośrednio zagranicznym dokumentem przy ubieganiu się o polski dowód osobisty lub paszport wydaje się niemożliwa do przyjęcia. Opisywane w wystąpieniu Rzecznika przypadki odmowy transkrypcji aktu urodzenia czy też odmowy potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego stanowiły przedmiot kontroli sądowej, w wyniku której rozstrzygnięcia organów administracji publicznej zostały uznane za prawidłowe. Podejmowanie polemiki z rozumowaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego wydaje się bezprzedmiotowe.

*b) Odmowa wydania przez Ministra Spraw Wewnętrznych zezwolenia na nabycie nieruchomości w Polsce przez osobę, która zawarła związek partnerski z obywatelem Polski za granicą*

Rzecznik wniósł skargę kasacyjną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w sprawie dotyczącej obywatela Chile, który wystąpił do Ministra Spraw Wewnętrznych o wydanie zezwolenia na nabycie nieruchomości na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Mężczyzna argumentował, że zawarcie przez niego związku partnerskiego z obywatelem polskim świadczy o istnieniu jego więzi z Polską, a tym samym uprawnia go, jako cudzoziemca, do nabycia nieruchomości w Polsce. Minister zgody takiej jednak nie wydał, motywując to odmiennym charakterem prawnym związku partnerskiego i małżeństwa, które w świetle art. 18 Konstytucji jest związkiem kobiety i mężczyzny, a nie związkiem dwóch mężczyzn. Naczelny Sąd Administracyjny w

zapadłym wyroku podkreślił, że katalog okoliczności wskazujących na więź z Polską ma charakter przykładowy i otwarty, nie ma więc powodów by ograniczać go do małżeństwa, a pomijać inne związki o charakterze rodzinnym, których efektem jest powstanie więzi z Polską. Taką więź, zdaniem NSA, może także kreować konkubinat osób heteroseksualnych – co potwierdziły już wcześniej w swym orzecznictwie sądy administracyjne – lub związek partnerski osób tej samej płci. W każdym wypadku należy zatem badać, czy taka więź z Polską powstała. Tymczasem w rozpatrywanej sprawie Minister Spraw Wewnętrznych takich ustaleń nie poczynił, co uszło uwadze WSA. Sąd administracyjny niższej instancji skoncentrował się na fakcie, że polskie prawo nie przewiduje istnienia związków partnerskich, a pominął potrzebę ustalenia faktycznych związków Chilijczyka z Polską. NSA wskazał, że w takim przypadku właściwe byłoby przesłuchanie zainteresowanych osób w celu zbadania, czy cudzoziemiec rzeczywiście takie więzi stworzył.

### *c) Ochrona praw pacjentów nieheteroseksualnych w opiece zdrowotnej*

Rzecznik otrzymuje informacje o problemie dyskryminacji ze względu na orientację seksualną w obszarze opieki zdrowotnej. W wyniku zrealizowanych na zlecenie Rzecznika badań społecznych powstał raport pt. „Równe traktowanie pacjentów – osoby nieheteroseksualne w opiece zdrowotnej”. Najistotniejszym problemem wynikającym z przeprowadzonych badań jest niższy standard opieki zdrowotnej oferowanej pacjentom nieheteroseksualnym spowodowany rozpowszechnionymi wśród personelu medycznego stereotypami dotyczącymi społeczności LGB (lesbijek, gejów, osób biseksualnych). Istotną kwestią pozostaje także naruszanie obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej poprzez ujawnianie orientacji seksualnej pacjenta, o której lekarz dowiedział się przy okazji przeprowadzania wywiadu medycznego. Niepokojąca jest praktyka ograniczania obecności osoby bliskiej przy udzielaniu świadczeń zdrowotnych bez uzasadnienia, jak również ograniczania dostępu do dokumentacji medycznej oraz informacji o stanie zdrowia upoważnionej osoby bliskiej w przypadku partnera tej samej płci. Ponadto analiza programów szkoleń pracowników służby zdrowia, a także krajowych polityk zdrowotnych pozwoliła na sformułowanie wniosku, że problemy osób nieheteroseksualnych nie znajdują w nich właściwego odzwierciedlenia. Osoby nieheteroseksualne, w przypadku naruszenia ich prawa do równego traktowania w obszarze ochrony zdrowia, jeśli zdecydują się na podjęcia stosownych działań prawnych, mają ograniczony dostęp do dochodzenia roszczeń na gruncie obowiązujących przepisów. Ustawa o wdrożeniu niektórych przepisów

Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania nie zakazuje bowiem dyskryminacji ze względu na orientację seksualną w dostępie do opieki zdrowotnej. Przepisy ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta także pozostają niedoskonałe. Najważniejsze wnioski dotyczące szczególnej sytuacji pacjentów nieheteroseksualnych w obszarze ochrony zdrowia Rzecznik przedstawił Prezesowi Naczelnej Rady Lekarskiej, Prezes Naczelnej Rady Pielęgniarek i Położnych, Rzecznik Praw Pacjenta, a także Ministrowi Zdrowia.

Prezes Naczelnej Rady Lekarskiej zapewnił, że lekarze i lekarze dentyści z racji wykonywanego zawodu posiadają szeroką wiedzę na temat kontaktu, diagnostyki i leczenia osób LGB, w tym wiedzę o rzeczywistym wpływie orientacji seksualnej lub jego braku na leczenie i profilaktykę zdrowotną osób LGB. Poza tym kwestia orientacji seksualnej pacjenta nie jest poruszana podczas wizyt lekarskich, jeśli nie jest bezpośrednio związana ze stanem zdrowia pacjenta. Analiza spraw toczących się przed Naczelnym Sądem Lekarskim lub przed Naczelnym Rzecznikiem Odpowiedzialności Zawodowej nie pozwoliła na stwierdzenie występowania dyskryminacji ze względu na orientację seksualną ze strony tej grupy zawodowej. Ponadto zapewniono, że zasada równego traktowania pacjentów znajduje wyraz w programach szkoleń realizowanych przez samorząd lekarski.

Minister Zdrowia w odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika poinformował, że programy kształcenia przed- i podyplomowego lekarzy uwzględniają treści dotyczące indywidualnego podejścia do pacjenta oraz prawidłowej komunikacji z pacjentem. Ponadto, na lekarzy odbywających szkolenie specjalizacyjne został nałożony obowiązek kształtowania i rozwijania postawy etycznej oraz doskonalenia kompetencji zawodowych. Zapoznawszy się z niepokojącymi wynikami badań przeprowadzonych przez Rzecznika, Minister Zdrowia w marcu 2015 r. zaapelował do Prezesa Naczelnej Rady Lekarskiej o obopólne zaangażowanie w podnoszenie świadomości prawnej lekarzy oraz promowanie wśród nich najwyższych standardów odnoszących się do praw pacjenta.

*d) Raport Rzecznika pt. „Równe traktowanie w zatrudnieniu bez względu na tożsamość płciową”*

W raporcie pt. „Równe traktowanie w zatrudnieniu bez względu na tożsamość płciową” zaprezentowano wyniki przeprowadzonych na zlecenie Rzecznika badań oraz sformułowano wnioski i zalecenia w przedmiotowym zakresie. Z badania zrealizowanego na reprezentatywnej próbie Polaków i Polek wynika, że zdecydowana większość społeczeństwa (92%) nie miała styczności z osobą transpłciową. 40% respondentów byłaby skłonna pracować z osobą transpłciową w

ramach zespołu, choć zdecydowana większość nie zaakceptowałaby osoby transpłciowej jako opiekuna/opiekunki i nauczyciela/nauczycielki swojego dziecka (odpowiednio 65 i 64%). 52% ogółu Polaków i 53% osób pracujących uważa, że pracodawcy w Polsce nie byłoby skłonni zatrudnić osoby transpłciowej w sytuacji spełniania wszelkich formalnych wymagań. Wyniki badania jakościowego (17 wywiadów indywidualnych, 88 ankiet internetowych) odzwierciedlają faktyczną sytuację osób transpłciowych na rynku pracy. Najważniejszym wnioskiem raportu jest fakt, że brak uregulowań dotyczących możliwości uzgodnienia płci metrykalnej w Polsce ogranicza prawo do wykonywania pracy swobodnie wybranej przez osoby transpłciowe. Wielokrotnie powtarzanym przez Rzecznika zaleceniem jest wprowadzenie regulacji prawnych umożliwiających uzgodnienie płci w szybkiej, przejrzystej i przystępnej procedurze oraz uwzględnienie konieczności posiadania dokumentu tymczasowego do posługiwania się nim w czasie tranzycji. Skala dyskryminacji osób transpłciowych w obszarze zatrudnienia jest trudna do oszacowania, a wiedza o transpłciowości nie jest w Polsce rozpowszechniona – przepisy umożliwiające uzgodnienie płci niewątpliwie wpłynęłyby na zwiększenie widoczności osób transpłciowych i w efekcie ich równe traktowanie, także na rynku pracy.

#### 4. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na wiek

##### *a) Długofalowa polityka senioralna*

W wystąpieniu do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Rzecznik zwrócił uwagę na szczególne problemy związane z przestrzeganiem praw osób starszych oraz realizacją zasady równego traktowania bez względu na wiek. Podkreślił, że konieczne jest przesunięcie akcentów z realizacji praw socjalnych tej grupy osób na rzecz opracowania całościowej strategii państwa w zakresie polityki senioralnej, angażującej wszystkie instytucje na poziomie centralnym i samorządowym. Niezwykle istotny jest przy tym wzrost świadomości społecznej o występowaniu dyskryminacji ze względu na wiek, a także podjęcie systemowych rozwiązań na rzecz przeciwdziałania temu niepokojącemu zjawisku.

Prognozy demograficzne GUS i Eurostatu dotyczące Polski wskazują, że liczba osób starszych systematycznie wzrasta. Według danych dotyczących zdrowia osób starszych, co druga osoba w wieku 60 lat i więcej w Polsce doświadcza ograniczeń w wykonywaniu codziennych czynności. Rzecznik zainteresowany był stanem realizacji Założeń Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014-2020. Programy rządowe: Aktywności Społecznej Osób Starszych oraz Senior-Wigor dotyczą bardzo istotnych, ale jedynie częściowych problemów związanych

z wdrożeniem polityki senioralnej. Ponadto, po środki z wymienionych programów sięgają głównie środowiska i gminy aktywne. Pozostałe realizują jedynie podstawowe zadania obowiązkowe przewidziane w przepisach prawa, w ramach ograniczonych środków finansowych. Nie zapobiega to marginalizacji dużej części osób starszych, które nie posiadają wiedzy o możliwościach wsparcia ze strony samorządów. W najtrudniejszej sytuacji są osoby o znacznie ograniczonej samodzielności oraz ich nieformalni opiekunowie. Łączy się to z ograniczeniami w dostępie do lekarzy geriatrów i łóżek geriatrycznych oraz innych świadczeń zdrowotnych. Pewną nadzieję budzą powstające przy samorządach rady seniorów, jednak ich kompetencje i aktywność są bardzo zróżnicowane w skali kraju. Ponadto zadania ustawowe gmin w zakresie pomocy społecznej nie są bezpośrednio dedykowane osobom starszym, nie uwzględniają zatem specyficznych uwarunkowań związanych z wiekiem. Analizy spraw wpływających do Rzecznika oraz prowadzone badania wskazują na występowanie dyskryminacji bezpośredniej oraz pośredniej, ukrytej m.in. w nieadekwatnym systemie wsparcia osób starszych. W odniesieniu zaś do działań na arenie międzynarodowej Rzecznik zainteresował się stanowiskiem Polski dotyczącym opracowania Konwencji o prawach osób starszych, a także treścią odpowiedzi na temat stanu wdrożenia Planu Madryckiego przygotowywanej dla Niezależnego Eksperta ONZ do spraw przestrzegania praw człowieka względem osób starszych.

W odpowiedzi Minister przedstawił opis działań i zasad ujętych w Założeniach długofalowej polityki senioralnej na lata 2014-2020 oraz cele projektów i programów rządowych realizowanych przez resort: projektu „Strategia rozwoju usług opieki długoterminowej nad osobami starszymi” oraz programów „Senior-WIGOR” i ASOS. W ocenie Ministerstwa opracowanie i przyjęcie Konwencji ONZ o prawach osób starszych jest niecelowe. Obowiązujące akty prawa międzynarodowego chronią w sposób całościowy podstawowe prawa człowieka, a sam wiek nie może być bezpośrednią przesłanką do tworzenia specjalnej ochrony. Zapewniono, że wszystkie działania podejmowane przez resort od 2012 r. w ramach polityki senioralnej wpisują się w założenia Planu Madryckiego.

*b) Raport RPO pt. „Dostępność wsparcia środowiskowego dla osób starszych w perspektywie przedstawicieli gmin województwa dolnośląskiego”*

Raport Rzecznika pt. „Dostępność wsparcia środowiskowego dla osób starszych w perspektywie przedstawicieli gmin województwa dolnośląskiego”

przedstawia wyniki badania społecznego, którego jednym z celów było pogłębienie wiedzy na temat wdrożenia w praktyce zasad wynikających z dokumentów międzynarodowych odnoszących się do godności i równego traktowania osób starszych potrzebujących wsparcia w miejscu zamieszkania. Wyniki badania wskazują, że lokalni decydenci realizują wiele z tych zasad. Większość nie dostrzega jednak potrzeby koordynacji działań wspierających, niewielu organizuje konsultacje z osobami starszymi w sprawie ich potrzeb. W badanych gminach rzadko sprawdza się prowadzone ogólne projekty pod kątem ich dostępności dla seniorów. Niewielu respondentów ma świadomość, że bariery w dostępie do wsparcia stanowią rodzaj dyskryminacji pośredniej. Jedną z obserwacji jest również brak planowania oferty wsparcia w perspektywie wzrostu liczby osób starszych, co może przyczynić się do utrudnień w dostępie do potrzebnych usług w bliższej i dalszej przyszłości.

### *c) Zapewnienie opieki zdrowotnej oraz pomocy osobom starszym*

System opieki zdrowotnej i pomocy osobom starszym jest w dalszym ciągu niewydolny oraz nieprzygotowany na gwałtownie postępujące zmiany demograficzne i przyrost najstarszej populacji obywateli. Konieczne jest wprowadzenie zmian systemowych. Z informacji Najwyższej Izby Kontroli „Opieka medyczna nad osobami w wieku podeszłym” wynika, że w Polsce nie ma systemu geriatrycznej opieki medycznej nad osobami starszymi. Geriatria nadal należy do specjalizacji niszowych, pomimo że została zaliczona do priorytetowych dziedzin medycyny. Liczba specjalistów w dziedzinie geriatrii jest dalece niewystarczająca. Lekarzom podstawowej opieki zdrowotnej, do których w pierwszej kolejności trafiają osoby starsze, brakuje wiedzy z zakresu opieki geriatrycznej. Istotną barierę w rozwoju szpitalnych oddziałów geriatrycznych stanowi obecny system rozliczania świadczeń geriatrycznych przez NFZ, który nie jest dostosowany do występującej u osób starszych wielochorobowości. Opieka nad osobami w wieku podeszłym, realizowana zgodnie z zasadami sztuki medycznej, nie przynosi zysków finansowych dla szpitali, a zatem utrzymanie łóżek przeznaczonych dla pacjentów geriatrycznych jest możliwe tylko przy innych oddziałach szpitalnych. Konsekwencją nieodpowiedniej liczby lekarzy oraz łóżek i oddziałów szpitalnych jest duże zróżnicowanie dostępu do świadczeń geriatrycznych, a nawet brak w niektórych województwach poradni geriatrycznych. Mimo wzrostu nakładów na świadczenia opieki zdrowotnej dla osób w podeszłym wieku wzrosła liczba oczekujących i czas oczekiwania na udzielenie świadczenia. Rzecznik zwrócił się w tej kwestii do Ministra Zdrowia.



Minister zapewnił, że resort zdrowia prowadzi szereg działań o charakterze systemowym, ukierunkowanych na stworzenie modelu opieki geriatrycznej. Podejmowane wysiłki mają poprawić dostępność i jakość świadczeń dla osób starszych. W marcu 2016 r. uchwalono ustawę o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw, która zwiększa dostęp do produktów refundowanych dla świadczeniobiorców po ukończeniu 75. roku życia.

*d) Przypadki niehumanitarnego traktowania osób przebywających w domach opieki*

Do Rzecznika docierały niepokojące sygnały dotyczące nasilenia się przypadków niehumanitarnego traktowania osób przebywających w placówkach, które prowadzą działalność gospodarczą polegającą na sprawowaniu opieki nad osobami w podeszłym wieku, niepełnosprawnymi lub przewlekle chorymi. Zdaniem Rzecznika konieczne jest przede wszystkim uniemożliwienie wykonywania takiej działalności bez zezwolenia. Nieprawidłowości występują jednak również w domach opieki, które wymagane zezwolenie uzyskały. Zastrzeżenia Rzecznika dotyczą w szczególności niskiego standardu usług, braku wymogów dotyczących kwalifikacji osób zatrudnionych w prywatnych domach opieki, a także ograniczania praw przebywających w nich osób. Rzecznik wskazał na trudności związane z kontrolowaniem placówek zajmujących się całodobową opieką. W ocenie Rzecznika regulacje zawarte w ustawie o pomocy społecznej nie dają wojewodom wystarczających podstaw do podejmowania skutecznych działań. Istniejący system kar pieniężnych zawodzi. Rzecznik zwrócił uwagę również na niski standard usług socjalno-bytowych oraz problemy dotyczące przestrzegania praw osób przebywających w domach opieki. Osoby umieszczane w takich placówkach nie zawsze wyrażają na to zgodę. Umowę często zawiera rodzina, mimo że osoba umieszczana w placówce nie jest ubezwłasnowolniona. W umowach znajdują się niejednokrotnie postanowienia ograniczające prawa osób przebywających w domach opieki, np. zakaz opuszczania placówki. Szczególnie trudne do skontrolowania są przypadki podawania leków, również psychotropowych, bez nadzoru lekarza oraz stosowanie przymusu bezpośredniego. Rzecznik zwrócił się do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o przedstawienie stanowiska wobec zasygnalizowanych problemów.

Minister poinformował, że zwrócił się do wojewodów o informacje na temat kontroli prowadzonych w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej oraz placówkach zapewniających całodobową opiekę. W resorcie trwają też prace nad



określeniem, jakie rozwiązania prawne byłyby niezbędne. Dotyczy to m.in. wprowadzenia wskaźnika i wymaganych kwalifikacji personelu opiekuńczego zatrudnianego w prywatnych domach opieki. Wydziały polityki społecznej urzędów wojewódzkich na bieżąco zgłaszają swoje problemy związane z kontrolą placówek zapewniających całodobową opiekę. Niejednokrotnie skutkiem takich zgłoszeń są zmiany przepisów prawa, które usprawniają pracę służb kontrolnych wojewody. Do ustawy o pomocy społecznej wprowadzono przepisy mówiące o obowiązku zapewniania wsparcia przez Policję, aby nie dochodziło do przypadków utrudniania czy udaremniania prowadzonych kontroli.

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej podjęło prace w celu zidentyfikowania najczęstszych uchybień w obszarze praw osób przebywających w niektórych placówkach opieki całodobowej. Aktualnie odbywają się konsultacje z urzędami wojewódzkimi i analiza zaproponowanych przez te urzędy rozwiązań. Zarówno Minister Zdrowia, jak i Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej mają pełną 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 tych osób.

*e) Ograniczenia praw pracowników naukowych i akademickich ze względu na wiek*

Zgodnie z ustawą o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki kandydatami na członków Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów nie mogą być osoby, które ukończyły 70. rok życia. W ocenie Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego przyjęte ograniczenie wiekowe nie ma charakteru dyskryminującego. Rozwiązanie to ma sprzyjać wymianie pokoleniowej w środowisku naukowym, a także usprawnić funkcjonowanie i zwiększyć przejrzystość działania organizacji przedstawicielskich i kontrolnych nauki polskiej. Rzecznik uważa jednak, że całkowite wykluczenie z grona członków Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów może mieć charakter dyskryminujący. Podobne zastrzeżenia dotyczą ograniczeń wiekowych dla członków Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz Polskiej Komisji Akredytacyjnej, a także ograniczenia prawa wyborczego przy wyborach do organów uczelni. Podstawowym zadaniem Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów jest zapewnienie harmonijnego rozwoju kariery naukowej. Centralna Komisja ma wpływ na kształt odpowiednich regulacji prawnych, ale przede

wszystkim na kształtowanie wysoko wykwalifikowanej kadry naukowej i podnoszenie standardów nauki w Polsce. Rzecznik podkreślił, że całkowite wykluczenie z jej grona wybitnych specjalistów, motywowane koniecznością dokonania zmiany pokoleniowej w polskiej nauce, może mieć charakter dyskryminujący. W ocenie Rzecznika cechami branymi pod uwagę podczas wyborów do wskazanych organów powinny być wyłącznie wiedza i doświadczenie kandydata. Zastosowane kryterium wieku nie uwzględnia specyfiki działalności organów działających w sferze szkolnictwa wyższego. Rzecznik zwrócił się do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego o rozważenie celowości i zasadności utrzymywania ograniczenia wiekowego w odniesieniu do członkostwa we wskazanych wyżej organach.

*f) Dyskryminacja w zakresie kształcenia ze względu na wiek*

Na tle skarg wpływających do Rzecznika wyłonił się problem dotyczący górnego ograniczenia wiekowego dla kandydatów ubiegających się o status słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. Zgodnie z ustawą o Krajowej Szkole Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego słuchacze szkoły są wyłaniani w drodze postępowania rekrutacyjnego spośród osób, które nie ukończyły 32 lat. W ocenie Rzecznika przyjęte ograniczenie wiekowe dla kandydatów ubiegających się o status słuchaczy Szkoły może stanowić naruszenie zasady równego traktowania i niedyskryminacji. Zgodnie z przepisami ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania zakazane jest nierówne traktowanie osób fizycznych ze względu na wiek w zakresie podejmowania kształcenia zawodowego, w tym doksztalcania i doskonalenia zawodowego. Powyższy problem został uwzględniony w Krajowym Programie Działań na rzecz Równego Traktowania na lata 2013-2016, za którego realizację odpowiedzialny jest Pełnomocnik Rządu ds. Równego Traktowania. Rzecznik zwrócił się do Szefa Służby Cywilnej o zajęcie stanowiska wobec przedstawionego zagadnienia oraz wskazanie uzasadnienia dla obowiązywania górnego limitu wieku 32 lat dla kandydatów na słuchaczy KSAP.

Szef Służby Cywilnej podtrzymał stanowisko w kwestii utrzymania limitu wieku warunkującego przyjęcie do Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, jednak biorąc pod uwagę argumenty Rzecznika uznał, że przedmiotowa kwestia powinna zostać poddana analizie, łącznie z innymi propozycjami zmian w funkcjonowaniu Szkoły.

*g) Ograniczenia wiekowe dla funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu*

Rozwiązanie przyjęte w ustawie o Biurze Ochrony Rządu może prowadzić do dyskryminacji funkcjonariuszy BOR ze względu na wiek. Charakter zadań funkcjonariuszy wymaga szczególnej sprawności fizycznej, jednakże przesłanka osiągnięcia określonego wieku stanowi samodzielną podstawę do rozwiązania stosunku służby z funkcjonariuszem. Co więcej, zwolnienie takie jest obligatoryjne. Zdaniem Rzecznika przydatność do służby nie powinna być oceniana wyłącznie pod kątem wieku. Z punktu widzenia zadań BOR ocena powinna uwzględniać także inne okoliczności, np. stan zdrowia, zdolność fizyczną i psychiczną funkcjonariusza, możliwość wykorzystania doświadczenia funkcjonariusza w pionie szkolenia. Wydaje się, że w obecnym stanie prawnym proporcje pomiędzy interesem służby a interesem jednostki zostały zachwiane. Regulacje dotyczące funkcjonariuszy różnią się od siebie – dla niektórych funkcjonariuszy ustalono granicę wieku na poziomie 55, 58 i 60 lat, a wobec innych takiego ograniczenia wiekowego nie ustanowiono. Regulacja nie obejmuje swoim zakresem korpusu szeregowych zawodowych. Różnicuje się także oficerów w ramach jednego korpusu. Rzecznik wskazał, że ustawa o Biurze Ochrony Rządu umożliwia zwolnienie funkcjonariusza ze służby z uwagi na nabycie prawa do emerytury z tytułu osiągnięcia 30 lat wysługi emerytalnej. Emerytura przysługuje funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby, który w dniu zwolnienia ma 55 lat i co najmniej 25 lat służby w Biurze Ochrony Rządu. Możliwe są więc sytuacje, kiedy funkcjonariusz w ogóle nie nabędzie prawa do emerytury, jeżeli został zatrudniony w BOR po 30. roku życia albo zostanie zwolniony przed uzyskaniem pełnej wysokości świadczenia emerytalnego. Trudno znaleźć uzasadnienie dla takiego rozwiązania. Rzecznik wystąpił do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o dokonanie odpowiedniej zmiany przepisów.

Minister zgodził się ze stanowiskiem Rzecznika w sprawie dyskryminacji ze względu na wiek funkcjonariuszy BOR. Przeprowadzona w resorcie analiza porównawcza przepisów regulujących funkcjonowanie funkcjonariuszy: Policji, Państwowej Straży Pożarnej, Straży Granicznej i Biura Ochrony Rządu wykazała, że przesłanki obligatoryjnego zwalniania ze służby w związku z osiągnięciem określonego wieku ukształtowano jedynie w odniesieniu do funkcjonariuszy BOR. Minister zapewnił, że postulowane przez Rzecznika zmiany legislacyjne zostaną uwzględnione przy najbliższej nowelizacji ustawy o Biurze Ochrony Rządu związanej obszarowo z omawianą problematyką.

## 5. Przeciwdziałanie dyskryminacji – zagadnienia ogólne

### *a) Ochrona praw osób szczególnie narażonych na przemoc motywowaną uprzedzeniami*

Do Rzecznika wpłynęło wiele sygnałów o dużej skali przemocy motywowanej uprzedzeniami. Do kategorii przestępstw z nienawiści określonych w Kodeksie karnym należą obecnie przestępstwa popełniane ze względu na narodowość, rasę, pochodzenie etniczne, wyznanie czy bezwyznaniowość. Rzecznik postulował zmianę obowiązujących regulacji poprzez rozszerzenie obowiązku ujawniania motywów sprawcy i surowszego karania również za przestępstwa popełniane ze względu na niepełnosprawność, wiek, orientację seksualną i tożsamość płciową. Przemoc wobec osób z niepełnosprawnościami, osób starszych, a także osób nieheteroseksualnych i transpłciowych ma szczególny charakter, gdyż jej motywem są uprzedzenia sprawcy. Z tego powodu sprawy te wymagają zwiększonych wysiłków na rzecz ich wykrywania, ścigania i karania. Stanowcza reakcja państwa na przejawy tego rodzaju przemocy pozwoli na realizację międzynarodowych standardów ochrony praw i wolności ofiar przestępstw z nienawiści. Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości o przekazanie informacji na temat aktualnych działań podejmowanych przez resort sprawiedliwości w celu wzmocnienia ochrony prawno-karnej ofiar przestępstw dyskryminacyjnych.

Minister poinformował, że nie są podejmowane prace nad zmianą przepisów prawa karnego. W ocenie Ministerstwa jednym z podstawowych problemów jest niezgłaszanie przez pokrzywdzonych popełnionych wobec nich przestępstw. Przyczyną tego stanu rzeczy nie jest brak odpowiednich regulacji prawnych, czy też brak penalizacji określonych czynów. Działania sprawców wyczerpują bowiem znamiona czynów zabronionych znanych polskiemu ustawodawstwu. Tym samym poprawa sytuacji osób i grup zagrożonych dyskryminacją, czy też motywowanymi nią przestępstwami może być osiągnięta przez działania pozalegisłacyjne, przede wszystkim poprzez budowę zaufania do profesjonalizmu organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości.

Rzecznik w sprawie konieczności wprowadzenia odpowiednich zmian w Kodeksie karnym zwrócił się także do Pełnomocnika Rządu do spraw Równego Traktowania. Pełnomocnik poinformował Rzecznika, że nie podejmie działań, których skutkiem byłoby opracowanie nowelizacji przepisów Kodeksu karnego, ponieważ w tym zakresie właściwy jest Minister Sprawiedliwości, który w odpowiedzi udzielonej Rzecznikowi wyraźnie przedstawił politykę rządu w tej materii.

*b) Zwalczanie mowy nienawiści w Internecie*

Zarówno skala mowy nienawiści w Internecie, jak i specyfika tego zjawiska sprawia, że standardowe narzędzia prawne często okazują się nieskuteczne. Podstawowym problemem jest zwykle anonimowość sprawcy, co utrudnia ochronę prawną osób pokrzywdzonych. W obowiązującym stanie prawnym w pozwie o ochronę dóbr osobistych, naruszonych przez wpis w Internecie, musimy oznaczyć strony postępowania (imię i nazwisko osoby, adres zamieszkania). W celu ustalenia takich danych zainteresowany może skorzystać z trybu przewidzianego w ustawie o ochronie danych osobowych, jednak postępowanie takie często jest długotrwałe. Wiele osób, aby uzyskać dane osobowe sprawcy naruszenia dóbr osobistych, korzysta więc z drogi postępowania karnego. Po uzyskaniu potrzebnych danych pokrzywdzony często traci zainteresowanie postępowaniem karnym i wykorzystuje te dane w procesie cywilnym o naruszenie dóbr osobistych. Taka praktyka w ocenie Rzecznika nie jest właściwa, gdyż instytucje prawa karnego nie powinny być traktowane jako narzędzie do ustalania danych osobowych. Rzecznik wskazał, że w procesie amerykańskim od wielu lat funkcjonuje instytucja tzw. ślepego pozwu. Wprowadzenie podobnego rozwiązania – z uwzględnieniem specyfiki polskiej procedury cywilnej – mogłoby stanowić element systemowego zwalczania mowy nienawiści. Chodzi tu o możliwość wniesienia do sądu cywilnego pozwu bez określania nawet tak podstawowych danych jak imię i nazwisko pozwanego, podczas gdy ustalenia tożsamości pozwanego oraz innych danych osobowych potrzebnych do prowadzenia procesu dokonywałby sąd. Rzecznik podkreślił również, że niezawisły i niezależny sąd najlepiej zapewni równowagę dwóch konkurujących wartości: potrzeby ochrony dóbr osobistych oraz wolności słowa. Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie.

Minister poinformował, że wprowadzenie tzw. ślepego pozwu stanowi poważne odstępstwo od ogólnej zasady procesu cywilnego, według której pozew musi być wniesiony przeciwko konkretnej osobie wskazanej przez poszkodowanego. Wprowadzenie wyjątku od tej reguły grozi poważnymi konsekwencjami, bowiem nie ma określonych reguł postępowania w przypadku, gdy sąd błędnie ustali osobę pozwanego. Ponadto przeniesienie obowiązku wskazania podmiotu, przeciwko któremu skierowany jest pozew, na sąd spowoduje wydłużenie czasu trwania postępowań sądowych.

*c) Wniosek do TK w sprawie ustawy o równym traktowaniu*

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

Katalog przesłanek dla zakazu nierównego traktowania przewidziany w ustawie ma charakter zamknięty, z uwagi na zamknięty katalog przesłanek nierównego traktowania w dyrektywach unijnych, które ustawa miała wdrożyć. Jednak z art. 32 Konstytucji wynika zakaz dyskryminacji ze względu na jakąkolwiek przyczynę. W ocenie Rzecznika polski ustawodawca, wdrażając prawo unijne, powinien mieć na względzie konieczność zapewnienia zgodności przepisów prawa krajowego z Konstytucją. Osoby doświadczające dyskryminacji, która nie jest objęta zakresem zastosowania ustawy o równym traktowaniu, mogą skorzystać ze środków ochrony prawnej przewidzianych w Kodeksie cywilnym. Jednak ich sytuacja procesowa jest o wiele mniej korzystna w porównaniu do osób, które doświadczają dyskryminacji objętej zakresem zastosowania ustawy o równym traktowaniu. Dochodzenie naprawienia szkody wywołanej naruszeniem zasady równego traktowania na podstawie ustawy o równym traktowaniu jest znacznie uproszczone w stosunku do przepisów ogólnych Kodeksu cywilnego. Jak zauważył Rzecznik w uzasadnieniu wniosku, jedynym kryterium zróżnicowania sytuacji procesowej osób poszkodowanych dyskryminacją jest przesłanka, ze względu na którą doświadczyli oni dyskryminacji. W ocenie Rzecznika brak jest jakiegokolwiek uzasadnienia dla takiego zróżnicowania sytuacji osób, wobec których naruszono zasadę równego traktowania.

*d) Ustawa o równym traktowaniu*

Rzecznik przedstawił Pełnomocnikowi Rządu ds. Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania ocenę skuteczności regulacji zawartych w ustawie o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania. Praktyczne zastosowanie przepisów tego aktu prawnego jest znikome, co świadczy o jego nieskuteczności. Liczba spraw sądowych odnoszących się do



naruszenia zasady równego traktowania zupełnie nie oddaje rzeczywistej skali dyskryminacji w Polsce. Z badań przeprowadzonych na zlecenie Rzecznika wynika, że 85% osób, które doświadczyły dyskryminacji w 2015 r. nie zgłosiło tego faktu żadnej instytucji publicznej. Co więcej, wielu Polaków nie wie, że dyskryminacja jest zabroniona w takich obszarach jak zatrudnienie i rynek pracy lub dostęp do dóbr i usług. Przyczyn takiego stanu rzeczy jest wiele, m.in. niska świadomość prawna, brak zrozumienia dla zjawiska dyskryminacji, brak zaufania do organów i instytucji publicznych, lęk przed retorsjami spowodowanymi zgłoszeniem przypadku dyskryminacji, niechęć przed ujawnianiem informacji na temat swojego życia prywatnego, a także brak wiary w skuteczność interwencji. Podstawowym zarzutem kierowanym pod adresem ustawy jest zróżnicowanie sytuacji prawnej ofiar nierównego traktowania ze względu na ich cechę osobistą będącą jednocześnie przesłanką dyskryminacji. Ustawa o równym traktowaniu najszerzą ochronę przyznaje bowiem osobom traktowanym nierówno ze względu na rasę, pochodzenie etniczne lub narodowość, najsłabiej chroni zaś ofiary dyskryminacji ze względu na religię, wyznanie, światopogląd, wiek, niepełnosprawność i orientację seksualną. Ponadto zakres zastosowania ustawy jest ograniczony do sytuacji naruszenia zasady równego traktowania ze względu na zamknięty katalog przesłanek dyskryminacyjnych. W konsekwencji gwarancje jednakowej dla wszystkich i skutecznej ochrony przed dyskryminacją nie zostały w Polsce zapewnione w stopniu wystarczającym. Rzecznik zwrócił też uwagę na akty prawa międzynarodowego, które w znaczący sposób mogłyby wzmocnić ochronę przed dyskryminacją w Polsce. Istotne wydaje się ratyfikowanie Protokołu nr 12 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, który formułuje ogólny zakaz dyskryminacji, a także ratyfikowanie Protokołu fakultatywnego do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych przewidującego mechanizm skargi indywidualnej w sprawach naruszenia przepisów tej Konwencji.

W odpowiedzi Pełnomocnik poinformował, że nie posiada kompetencji do podejmowania działań zmierzających do podpisania oraz ratyfikowania umów międzynarodowych związanych z przeciwdziałaniem dyskryminacji oraz realizacją zasady równego traktowania. W opinii Pełnomocnika kwestia konstytucyjności przepisów ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania powinna zostać rozstrzygnięta przez Trybunał Konstytucyjny, którego orzeczenie pozwoli na ewentualne podjęcie dalszej dyskusji i konkretnych działań, których efektem byłaby nowelizacja ustawy.



*e) Krajowy Program Działań na rzecz Równego Traktowania*

Rzecznik zwrócił się do Pełnomocnika Rządu ds. Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania z wnioskiem o dokonanie ewaluacji Krajowego Programu Działań na rzecz Równego Traktowania na lata 2013-2016, który stanowi istotny instrument kształtowania polityki rządu w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji. Zwrócił też uwagę na potrzebę pilnego rozpoczęcia prac na programowaniem zadań na kolejne lata po przeprowadzeniu konsultacji społecznych.

Pełnomocnik zapowiedział dokonanie analizy i oceny realizacji Krajowego Programu pod kątem celowości jego kontynuowania w kolejnych latach. W kolejnej edycji Krajowego Programu zostanie położony nacisk na współpracę z partnerami społecznymi. W dalszej korespondencji Pełnomocnik informował Rzecznika o zamiarze kontynuowania Krajowego Programu po 2016 r. oraz o stanie prac nad jego ewaluacją. Nie wskazano terminu zakończenia prowadzonych prac.

## **II. Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich w celu popierania, ochrony i monitorowania wdrażania postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych oraz przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność**

### **1. Dostępność (art. 9 KPON)**

#### *a) Projekt ustawy o składce audiowizualnej*

Do Rzecznika zwrócili się przedstawiciele stowarzyszenia Polskiego Związku Głuchych w związku z poselskim projektem ustawy o składce audiowizualnej. Na mocy Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych Polska zobowiązana jest do zapewnienia udziału osób z niepełnosprawnościami na zasadzie równości z innymi w życiu kulturalnym i umożliwiania im dostępu do programów telewizyjnych, filmów, teatru i innego rodzaju działalności kulturalnej w przystępnych dla nich formach. Mając na uwadze niski procentowy udział audycji dostosowanych do potrzeb osób niesłyszących i niewidomych w czasie emisji programów telewizyjnych należy stwierdzić, że osoby z tymi rodzajami niepełnosprawności nie mają możliwości korzystania z oferty programowej przygotowanej przez nadawców telewizyjnych w stopniu równym do osób bez dysfunkcji narządów wzroku czy słuchu. Nieuzasadnione wydaje się zatem zobowiązanie tej grupy osób do uiszczania składki audiowizualnej w pełnej wysokości. Rzecznik zwrócił się do Przewodniczącej Komisji Kultury i Środków Przekazu o rozważenie podczas prac nad projektem ustawy o składce audiowizualnej argumentów przemawiających za zwolnieniem od obowiązku opłacania składki audiowizualnej osób niesłyszących i niewidomych.

#### *b) Utworzenie linii alarmowej dla osób głuchych*

Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych 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 nie wprowadzono w Polsce 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. Co więcej, systemy te nie są wzajemnie powiązane, ani ujednolicone oraz funkcjonują w ograniczonym zakresie. 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.

W odpowiedzi Ministerstwo wskazało, że regulacje prawne dotyczące możliwości przesyłania wiadomości SMS na numer alarmowy 112 wprowadzono po raz pierwszy do polskiego porządku prawnego w 2012 r. w wyniku implementacji dyrektyw unijnych. Zapewniono, że Ministerstwo dokłada wszelkich starań, aby obsługa zgłoszeń alarmowych za pośrednictwem wiadomości tekstowych została wdrożona w jak najszybszym terminie. Zakończenie prowadzonych obecnie prac nad modernizacją systemu planowane jest na 2017 r. Ministerstwo poinformowało także o podjęciu współpracy z Polskim Związkiem Głuchych w celu wypracowania najdogodniejszych rozwiązań spełniających oczekiwania osób z niepełnosprawnością słuchu.

## 2. Dostęp do wymiaru sprawiedliwości (art. 13 KPON)

### *a) Raport RPO pt. „Dostęp osób z niepełnosprawnościami do wymiaru sprawiedliwości”*

Rzecznik opublikował raport pt. „Dostęp osób z niepełnosprawnościami do wymiaru sprawiedliwości”. Jego celem jest ocena dostępności polskiego wymiaru sprawiedliwości dla osób z niepełnosprawnościami pod kątem realizacji zasady równego traktowania i niedyskryminacji oraz standardów ustanowionych w drodze Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Raport stanowi podsumowanie badań ilościowych w zakresie dostępności infrastruktury organów wymiaru sprawiedliwości, a także badań jakościowych przeprowadzonych wśród sędziów i prokuratorów oraz osób z niepełnosprawnościami, które miały kontakty z wymiarem sprawiedliwości. Wnioski z badania wskazują, że dostępność rozumiana jako dostosowanie infrastruktury sądów i prokuratur do potrzeb osób z różnego rodzaju niepełnosprawnościami ma niebagatelny wpływ na realizację prawa do sądu tej grupy osób. Drugim istotnym elementem ograniczającym dostęp osób z niepełnosprawnościami do wymiaru sprawiedliwości są regulacje odnoszące się do zdolności procesowej. Ponadto osoby z niepełnosprawnościami nie mają realnej możliwości sprawowania kluczowych funkcji w wymiarze sprawiedliwości, czyli wykonywania takich zawodów jak sędzia, prokurator, ławnik lub profesjonalny pełnomocnik.

*b) Poszanowanie praw osób chorujących psychicznie będących uczestnikami postępowania karnego*

Wyniki prowadzonych w Biurze RPO postępowań w sprawach osób z niepełnosprawnościami wykazały, że organy, pod władzą których zatrzymany (podejrzany, oskarżony, skazany) się znajduje, nie podejmują dostatecznych wysiłków, aby ustalić dane odnośnie do jego właściwości i warunków osobistych. 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.

Duże znaczenie mają wywiady środowiskowe prowadzone przez kuratorów w postępowaniu przygotowawczym, sądowym oraz wykonawczym, stanowiące niezastąpione źródło wiedzy o osobie, której postępowanie dotyczy. Rzetelne zebranie takich informacji i przekazanie ich uprawnionym organom zwiększy szansę na zapobieganie 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. Rzecznik dostrzega potrzebę poszerzenia zakresu kształcenia kuratorów o problematykę dotyczącą osób z niepełnosprawnościami. Wiedza na temat objawów niepełnosprawności intelektualnej i zaburzeń psychicznych pozwoli na prawidłową ocenę zachowania podopiecznego oraz zbudowanie relacji służącej poznaniu jego problemów i zrozumieniu, na czym polega odmiennność zdeterminowana chorobą czy fizjologią. Z takim przesłaniem Rzecznik zwrócił się 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. Dlatego Rzecznik skierował do Przewodniczącego Krajowej Rady Kuratorów prośbę o przedstawienie stanowiska w powyższej sprawie.

*c) Zapewnienie gwarancji procesowych osobom wymagających szczególnego traktowania w postępowaniu karnym*

W rankingu problemów, które stanowią największe zagrożenie z punktu widzenia przestrzegania praw człowieka i obywatela w naszym kraju, Rzecznik wskazał m.in. na brak systemowych rozwiązań dotyczących sposobu postępowania

wobec osób z niepełnosprawnością psychiczną lub intelektualną, które są uczestnikami postępowania karnego. Do wypracowania jak najlepszych praktyk w tym obszarze zobowiązuje Polskę Zalecenie Komisji Europejskiej z dnia 27 listopada 2013 r. w sprawie gwarancji procesowych dla osób wymagających szczególnego traktowania podejrzanych lub oskarżonych w postępowaniu karnym. Rzecznik zwrócił uwagę na konieczność stworzenia odpowiedniego systemu, który pozwoliłby na sprawny przepływ informacji na temat trudności, z jakimi zmagają się osoby ze wskazanymi dysfunkcjami pomiędzy podmiotami odpowiedzialnymi za wsparcie tych osób. Wdrożenie takiej procedury zwiększy szansę na uruchomienie odpowiedniej reakcji tych organów, a tym samym zapobiegnie wielu nieprawidłowościom i uchybieniom. Zdaniem Rzecznika istnieje potrzeba uwzględnienia w katalogu czynności, jakie wykonuje funkcjonariusz po doprowadzeniu osoby zatrzymanej do jednostki organizacyjnej Policji, obowiązku polegającego na odnotowaniu, czy osoba zatrzymana należy do grupy osób wymagających szczególnego traktowania i z jakiego powodu. Właściwym miejscem dokumentowania tych spostrzeżeń jest protokół zatrzymania osoby. Ponadto, o zatrzymaniu osoby ubezwłasnowolnionej Policja obligatoryjnie powinna informować jej rodziców, opiekuna lub ustanowionego dla niej kuratora oraz przekazywać ww. osobom pouczenie o zakresie możliwych działań na rzecz zatrzymanego. Rzecznik zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o rozważenie możliwości podjęcia stosownej inicjatywy legislacyjnej.

W odpowiedzi Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował, że protokół zatrzymania osoby jest dokumentem sporządzanym z przeprowadzenia czynności zatrzymania i niewłaściwym byłoby dokonywanie w jego treści „osobistych” spostrzeżeń funkcjonariusza co do stanu zdrowia fizycznego lub psychicznego osoby zatrzymanej. Mimo posiadania wiedzy na temat symptomów chorób i niepełnosprawności psychicznej lub fizycznej, policjant nie jest podmiotem właściwym do dokonywania takich ocen oraz określenia, czy zatrzymany jest osobą wymagającą szczególnego traktowania. W przypadku, w którym stan zdrowia lub zachowanie się osoby zatrzymanej powoduje trudności w realizacji czynności zatrzymania i sporządzenia niezbędnej dokumentacji, istnieje możliwość dokonania stosownej adnotacji w protokole zatrzymania osoby w rubryce przeznaczonej na oświadczenia policjanta prowadzącego czynność. Ponadto w sytuacji, gdy osoba zatrzymana swoim zachowaniem wykazuje symptomy świadczące o ewentualnej niepełnosprawności psychicznej, fizycznej lub innych zaburzeniach powodujących trudności w kontakcie z nią i prowadzenie czynności, fakt taki funkcjonariusz może odnotować w notatce służbowej z czynności zatrzymania.

*d) Ustanowienie profesjonalnego pełnomocnika z urzędu dla osoby będącej stroną w postępowaniu o umieszczenie w szpitalu psychiatrycznym bez zgody*

W stałym zainteresowaniu Rzecznika pozostaje problem ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika z urzędu dla osoby będącej stroną w postępowaniu o umieszczenie w szpitalu psychiatrycznym bez zgody. Poprzedni Ministrowie Zdrowia podzielili stanowisko Rzecznika i zapewniali o podjęciu działań zmierzających do doprecyzowania przepisów ustawy o ochronie zdrowia psychicznego. Niestety problem ten nie został rozwiązany. Obowiązujące przepisy dają sądowi możliwość ustanowienia adwokata z urzędu, jednak zdaniem Rzecznika przyznanie pełnomocnika powinno być obligatoryjne i to bez względu na subiektywną ocenę sądu. Zagwarantowane w Konstytucji oraz Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności prawo do rzetelnego procesu nakazuje prowadzenie postępowania w sposób umożliwiający każdemu uczestnikowi skuteczne korzystanie z przysługujących mu praw. Elementem prawa do rzetelnego procesu jest także możliwość zapewnienia każdej osobie, niebędącej w stanie korzystać z przedmiotowych uprawnień, profesjonalnej pomocy prawnej. Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia o rozważenie propozycji nowelizacji ustawy o ochronie zdrowia psychicznego i przedstawienie stanowiska w sprawie.

Minister poinformował, że w resorcie zdrowia trwają prace nad projektem ustawy o zmianie ustawy o ochronie zdrowia psychicznego, ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, ustawy o ochronie danych osobowych oraz ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, w którym wzięto pod uwagę sugestie zawarte w wystąpieniu Rzecznika. Projekt zawiera rozwiązania zabezpieczające ustanowienie dla osoby, której postępowanie dotyczy bezpośrednio, adwokata lub radcy prawnego z urzędu nawet bez złożenia wniosku, jeżeli osoba ta ze względu na stan zdrowia psychicznego nie jest zdolna do jego złożenia, a sąd uzna, że udział adwokata jest potrzebny.

### 3. Wolność i bezpieczeństwo osobiste (art. 14 KPON)

*a) Osoby z niepełnosprawnością psychiczną przebywające w zakładach karnych i aresztach śledczych a stosowanie przymusu bezpośredniego*

W Biurze RPO zbadano sytuację osób z niepełnosprawnością psychiczną przebywających w zakładach karnych i aresztach śledczych. Z przeprowadzonych czynności wynika, że w jednostkach penitencjarnych przebywa dość liczna grupa osób skazanych i tymczasowo aresztowanych, u których stwierdzono występowanie różnego rodzaju zaburzeń psychicznych. W toku badań szczególną uwagę

poświęcono stosowaniu wobec ww. osób przymusu bezpośredniego. Niestety, ujawniono liczne nieprawidłowości o różnej skali, od mniej znaczących, do których zaliczyć można uchybienia 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. 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 do Rzecznika Praw Pacjenta z prośbą o podjęcie stosownych kroków mających na celu spowodowanie, iż Rzecznicy Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego, na których terytorialnym obszarze aktywności znajdują się jednostki penitencjarne ze szpitalami psychiatrycznymi, obejmą swoim działaniem pacjentów tych szpitali.

Pełniąca obowiązki Rzecznika Praw Pacjenta nie zgodziła się z zarzutem, jakoby Rzecznicy Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego nie podejmowali działań w oddziałach/szpitalach psychiatrycznych przy aresztach śledczych i zakładach karnych. W naborach na stanowisko Rzecznika Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego wymieniane są podmioty lecznicze, w których potencjalny Rzecznik będzie pełnił swoją funkcję i na takie warunki zgadzają się osoby składające swoje oferty. Rzecznik Praw Pacjenta wyjaśniła, że ograniczony dostęp do Rzeczników Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego wynika m.in. z kwestii finansowych i poinformowała o planowanych na 2017 r. wizytacjach 5 oddziałów/szpitali psychiatrycznych przy jednostkach penitencjarnych.

*b) Ochrona praw osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną zatrzymanych przez Policję i przyjmowanych do jednostek penitencjarnych*

Rzecznik od dawna monitoruje stan przestrzegania praw osób z niepełnosprawnościami przebywających w warunkach izolacji penitencjarnej.



Obowiązujące w naszym kraju standardy postępowania wobec osób z niepełnosprawnościami dalekie są od oczekiwanych. W ocenie Rzecznika potrzebne są systemowe rozwiązania dotyczące postępowania w przypadku wątpliwości co do niepełnosprawności intelektualnej lub psychicznej osoby zatrzymanej. Funkcjonariusze Policji, którzy jako pierwsi mają kontakt z zatrzymanym, powinni posiadać wiedzę na temat objawów niepełnosprawności intelektualnej i zaburzeń psychicznych, potrafić je rozpoznać i znać metody postępowania wobec tych osób, aby w przystępnej formie zapewnić im możliwość komunikowania się i uzyskania informacji. Wątpliwości dotyczące stanu psychicznego bądź intelektualnego osoby zatrzymanej powinny być dokumentowane i przekazane kolejnym organom, pod władzą których pozostaje zatrzymany (Służba Więzienna, sąd). Wdrożenie takiej procedury zwiększałoby szansę na uruchomienie odpowiedniej reakcji tych organów. Zapobiegłoby to sytuacjom osadzania w więzieniu osób, u których zaburzenia psychiczne bądź dysfunkcje intelektualne nie pozwalają na osiągnięcie celów kary lub wykluczają pobyt w warunkach izolacji penitencjarnej. Rzecznik zwrócił się do Komendanta Głównego Policji z postulatem opracowania wytycznych dotyczących dokumentowania oraz przekazywania informacji i spostrzeżeń o stanie psychicznym bądź intelektualnym osób zatrzymanych przez Policję.

Komendant wyraził wolę współpracy i zadeklarował udział Pełnomocnika ds. Ochrony Praw Człowieka oraz policjantów będących ekspertami z dziedziny ochrony praw człowieka w spotkaniu z przedstawicielami Biura RPO, wymiaru sprawiedliwości, prokuratury i resortu zdrowia, które pozwoliłoby na skoordynowanie działań. Jednocześnie wskazał, że problematyka podejmowania interwencji policyjnych wobec osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną jest poruszana na szkoleniach dla policjantów.

W wystąpieniu do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej Rzecznik zaapelował o zmianę sposobu przeprowadzania rozmów wstępnych z osobami przyjmowanymi do jednostki penitencjarnej. Odpowiednio przeprowadzona rozmowa pozwoli zgromadzić informacje potrzebne do stwierdzenia, czy dana osoba w ogóle powinna przebywać w warunkach więziennych. Mimo deklarowanej wiedzy o potrzebie informowania sądów penitencjarnych o swoich wątpliwościach, w praktyce personel i kierownictwo jednostek penitencjarnych nie korzysta z takiej możliwości w obawie, że ich interwencja zostanie uznana za naruszenie niezawisłości sędziowskiej. Kolejnym postulatem jest opracowanie i wdrożenie specjalnej oferty resocjalizacyjnej dla osób pozbawionych wolności z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną. Potrzebne jest także kształtowanie właściwej postawy osób pozbawionych wolności wobec

współosadzonych z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną. Realizacja tych postulatów nie jest możliwa bez odpowiedniego przygotowania kadry więziennej do pracy z osadzonymi z dysfunkcjami. Zdaniem Rzecznika szkolenia z postępowania z osobami z zaburzeniami osobowości, a także osobami z niepełnosprawnością intelektualną powinni przejść wszyscy pracownicy zakładów karnych i aresztów śledczych mający bezpośredni kontakt z osadzonymi, także personel medyczny. Szkolenia powinny dostarczyć przede wszystkim umiejętności praktyczne. Tymczasem obecnie na szkoleniach przekazywana jest przede wszystkim wiedza teoretyczna.

W odpowiedzi Dyrektor podkreślił, że funkcjonariusze mają codziennie bezpośredni kontakt z osadzonymi z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną. Ta grupa osadzonych wymaga dużych umiejętności związanych z indywidualizacją wykonywania kary pozbawienia wolności. Poinformował również o programie szkolenia zawodowego funkcjonariuszy SW. Problematyka niepełnosprawności omawiana jest podczas szkoleń w ramach warsztatów psychologicznych. W przypadku specjalizacji penitencjarnej w szkoleniu oficerów problematyka ta realizowana jest jako samodzielny temat podczas zajęć z przedmiotu „Elementy psychopatologii”. Odnosząc się do kwestii reagowania na przypadki przebywania w jednostkach penitencjarnych osób z niepełnosprawnością intelektualną lub chorych psychicznie, Dyrektor wskazał, że kadra wielokrotnie była informowana o konieczności powiadamiania sędziego penitencjarnego o takich sytuacjach. Polecenie to nadal obowiązuje i będzie przypomniane w trakcie kontroli, szkoleń i odpraw służbowych. W odpowiedzi podkreślono również, że działania personelu wobec osadzonych z niepełnosprawnością intelektualną lub ruchową muszą koncentrować się zarówno na zapewnieniu im bezpieczeństwa, jak i na próbach niwelowania problemów wynikających z ich deficytów. Oddziaływania te są prowadzone w oparciu o indywidualne i grupowe metody wychowawcze, a także metody psychologiczne.

*c) Zmiana rozporządzenia dotyczącego ochrony osób pozbawionych wolności z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną*

Wyniki przeprowadzonych przez Rzecznika badań pokazały, iż w zakładach karnych i aresztach śledczych przebywają osoby chore psychicznie oraz że w wielu przypadkach Służba Więzienna boryka się z problemem zapewnienia im właściwych, adekwatnych do potrzeb świadczeń medycznych. Zapotrzebowanie na miejsca leczenia jest bowiem zdecydowanie wyższe niż posiadana przez Służbę Więzienną baza. Więzienna służba zdrowia nie jest w stanie zapewnić osobie

bezwzględnie wymagającej hospitalizacji natychmiastowego leczenia psychiatrycznego.

W tej sytuacji szczególnie niepokoi treść § 35 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 czerwca 2015 r. w sprawie czynności administracyjnych związanych z wykonywaniem tymczasowego aresztowania oraz kar i środków przymusu skutkujących pozbawieniem wolności oraz dokumentowania tych czynności. Stanowi on bowiem, że każda tymczasowo aresztowana lub skazana osoba, choćby nawet była w stanie bezpośredniego zagrożenia życia, musi być przyjęta do jednostki penitencjarnej, by dopiero później móc mieć zapewnioną odpowiednią opiekę lekarską. Przepisy rozporządzenia nie przewidują również sytuacji, która stanowiłaby przeszkodę do osadzenia w więzieniu nawet najciężiej chorego fizycznie oraz kobiety od 28. tygodnia ciąży. Wskazany wyżej przepis obowiązuje od dnia 1 lipca 2015 r. Wcześniej obowiązujące rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 2 października 2012 r. jednoznacznie stanowiło, że do jednostki penitencjarnej nie mogła zostać przyjęta osoba, która z powodu ostrej psychozy wymagała leczenia szpitalnego oraz osoba wymagająca natychmiastowego leczenia szpitalnego ze względu na bezpośrednie zagrożenie życia lub zdrowia. Z niezrozumiałych przyczyn wycofano się z wyżej wskazanej regulacji. W ocenie Rzecznika wymaga rozważenia, czy sytuacja więziennej służby zdrowia, zwłaszcza w zakresie udzielania świadczeń psychiatrycznych, oraz realne niebezpieczeństwo, że osoba przyjęta do zakładu karnego nie będzie objęta odpowiednimi świadczeniami medycznymi, uzasadniały zmianę uregulowań prawnych w przedmiotowym zakresie. Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości o wskazanie przesłanek decydujących o zmianie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 2 października 2012 r. oraz o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie.

Minister poinformował, że dostrzegając przedstawioną przez Rzecznika argumentację w zakresie poruszonej problematyki przyjmowania osób do aresztów śledczych, Ministerstwo Sprawiedliwości jest gotowe podjąć prace analityczno-koncepcyjne mogące skutkować zmianą regulujących te kwestie przepisów na szczeblu ustawowym czy też przepisów wykonawczych, w przypadku przedstawienia takich propozycji przez Rzecznika.

W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika do Ministra Sprawiedliwości-Prokuratora Generalnego i Dyrektora Generalnego Służby Więziennej, Zastępcą Dyrektora Generalnego Służby Więziennej zauważył, że w toku prac legislacyjnych nad projektem obecnie obowiązującego rozporządzenia w sprawie czynności administracyjnych związanych z wykonywaniem tymczasowego aresztowania oraz kar i środków przymusu skutkujących pozbawieniem wolności oraz

dokumentowania tych czynności Służba Więzienna proponowała utrzymać w dotychczasowym brzmieniu przepis, który stanowił o nieprzyjmowaniu do aresztu śledczego osoby wymagającej leczenia szpitalnego z powodu ostrej psychozy. W opinii Służby Więziennej zasadna wydaje się zmiana rozporządzenia w sprawie wykazu zakładów leczniczych, w tym psychiatrycznych, przeznaczonych do wykonywania tymczasowego aresztowania oraz warunków zabezpieczenia tych zakładów, polegająca na rozszerzeniu tego wykazu o wybrane podmioty lecznicze podległe Ministrowi Zdrowia. Zmiana ta mogłaby się przyczynić do poprawy sytuacji osadzonych z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną.

Minister Sprawiedliwości-Prokurator Generalny poinformował z kolei, że od 2013 r. dokonywane są co 6 miesięcy analizy informacji nadsyłanych przez Centralny Zarząd Służby Więziennej – w zakresie osób z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym i znacznym oraz chorujących psychicznie przebywających w jednostkach penitencjarnych. Ministerstwo zwraca się do Prezesów Sądów Okręgowych z wnioskiem o zbadanie w trybie nadzoru penitencjarnego legalności i prawidłowości osadzenia tego typu osób w podległych jednostkach penitencjarnych. Jak podkreślono, wyrazem nadania odpowiedniej rangi dla ochrony praw osób z niepełnosprawnością intelektualną było zawarcie w ogólnych kierunkach wewnętrznego nadzoru administracyjnego wykonywanego przez Prezesów Sądów Apelacyjnych w zakresie wykonywania orzeczeń na rok 2015 i na rok 2016 zaleceń respektowania uprawnień osadzonych osób z niepełnosprawnością intelektualną oraz z zaburzeniami psychicznymi, ze szczególnym uwzględnieniem stanu opieki medycznej i psychologicznej oraz warunków bytowych, w jakich osoby te przebywały. Przykładem zrozumienia dla wskazanych przez Rzecznika problemów jest powołanie Zespołu do spraw opracowania rozwiązań reformujących Służbę Więzienną jako organu pomocniczego Ministra Sprawiedliwości. Zadaniem Zespołu jest przegląd i ocena funkcjonowania przepisów ustawy o Służbie Więziennej oraz ustawy – Kodeks karny wykonawczy dotyczących wykonywania kary pozbawienia wolności, a także opracowanie rozwiązań reformujących Służbę Więzienną.

#### 4. Niezależne życie i włączenie w społeczeństwo (art. 19 KPN)

##### *a) Zasady umieszczania osób chorujących psychicznie i całkowicie ubezwłasnowolnionych w domach pomocy społecznej*

Rzecznik szczególną wagę przywiązuje do wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) w sprawach, w których Trybunał stwierdził naruszenie przez Polskę przepisów Europejskiej Konwencji Praw

Człowieka. Jednym z niewykonanych orzeczeń jest wyrok ETPC w sprawie Kędzior przeciwko Polsce dotyczący zasad umieszczania osób chorujących psychicznie w domach pomocy społecznej. W przywołanym orzeczeniu Trybunał uznał, że Polska naruszyła przepis art. 5 ust. 1 Konwencji wobec osoby chorującej psychicznie, która – decyzją jej opiekuna prawnego – została umieszczona w domu pomocy społecznej wbrew własnej woli.

Zgodnie z ustawą o ochronie zdrowia psychicznego osoba chorująca psychicznie lub osoba z niepełnosprawnością intelektualną, która nie wymaga leczenia szpitalnego, lecz potrzebuje stałej opieki i pielęgnacji, może być za jej zgodą lub za zgodą przedstawiciela ustawowego przyjęta do domu pomocy społecznej. Wnioski kierowane do Rzecznika wskazywały jednak, że ta forma opieki nie pozwala na uwzględnienie indywidualnych potrzeb osób z niepełnosprawnościami, ani na zapewnienie im odpowiedniego wsparcia, niezbędnego do pełnego włączenia się w społeczeństwo. Zdaniem Rzecznika ustawa o ochronie zdrowia psychicznego powinna przewidywać gwarancje sądowej kontroli zasadności umieszczania w domach pomocy społecznej osób chorujących psychicznie, przenoszenia tych osób z jednego domu pomocy do drugiego, cyklicznej kontroli zasadności przedłużania pobytu tych osób w domu pomocy społecznej. Przepisy powinny także zapewniać dostęp osób całkowicie ubezwłasnowolnionych do środków prawnych o charakterze sądowym, które pozwolą na zakwestionowanie celowości przymusowego pobytu w domu pomocy społecznej. Rzecznik zaskarżył w 2015 r. do Trybunału Konstytucyjnego niektóre przepisy ustawy o ochronie zdrowia psychicznego. Niekonstytucyjne – zdaniem Rzecznika – są te przepisy, które po pierwsze nie przewidują udziału osoby całkowicie ubezwłasnowolnionej w sprawach o uzyskanie przez jej opiekuna zezwolenia sądu na złożenie wniosku o umieszczenie tej osoby w domu pomocy społecznej, a po drugie wyłączają tę osobę z kręgu podmiotów uprawnionych do wystąpienia do sądu o zmianę orzeczenia o przyjęciu do domu pomocy społecznej.

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek Rzecznika i uznał za niekonstytucyjne przepisy, które nie dają żadnych szans osobie ubezwłasnowolnionej na sprawdzenie, czy jest zamknięta w domu pomocy społecznej w sposób zasadny. Możliwość udzielenia przez sąd zezwolenia opiekunowi na umieszczenie w domu pomocy społecznej osoby całkowicie ubezwłasnowolnionej z zupełnym pominięciem jej woli (przy założeniu, że osoba ta zachowała zdolność komunikowania swoich potrzeb i decyzji) stanowi przykład ustawowego odpodmiotowienia oraz narusza jej godność. Ponadto przyjęcie osoby całkowicie ubezwłasnowolnionej do domu pomocy społecznej ingeruje w jej wolność osobistą – zmiana miejsca zamieszkania oraz konieczność

podporządkowania się regulaminowi pobytu w domu pomocy społecznej narusza konstytucyjne gwarancje wolności osobistej.

#### *b) Reforma instytucji prawnej ubezwłasnowolnienia*

Rzecznik kontynuował korespondencję z resortem sprawiedliwości w sprawie prac legislacyjnych nad zmianą systemu wspierania osób, w stosunku do których zgodnie z aktualnymi przepisami zastosowanie ma instytucja ubezwłasnowolnienia. W odpowiedzi na kolejne zapytanie na temat stanu zaawansowania prac legislacyjnych w tym obszarze, Minister Sprawiedliwości poinformował Rzecznika o podjęciu w 2015 r. prac nad projektem ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, który realizowałby założenia przyjęte przez Radę Ministrów w dniu 10 marca 2015 r., i którego przedmiotem byłoby zastąpienie dotychczasowego ubezwłasnowolnienia i orzekanych w jego następstwie opieki i kurateli systemem elastycznych środków ochronnych orzekanych w jednym postępowaniu opiekuńczym. Prace nad projektem zostały czasowo wstrzymane ze względu na potrzebę przeprowadzenia pogłębionych analiz, sygnalizowaną przez komórkę Ministerstwa właściwą w sprawach międzynarodowych procedur ochrony praw człowieka. Ewentualne uchylenie instytucji ubezwłasnowolnienia i zastąpienie jej nowymi formami opieki wymaga gruntownego zbadania skutków nowych regulacji zarówno z punktu widzenia ratyfikowanych umów międzynarodowych, jak i prawa krajowego. Prace analityczne w tym zakresie trwają. Sprawa będzie zatem monitorowana przez Rzecznika.

### 5. Mobilność (art. 20 KPON)

#### *a) Zapewnienie osobom z niepełnosprawnościami pojazdu na potrzeby praktycznej części egzaminu państwowego na prawo jazdy*

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 8 czerwca 2016 r., po rozpoznaniu wniosku Rzecznika, orzekł, że przepis ustawy o kierujących pojazdami w zakresie, w jakim nie przewiduje udzielenia przez władze publiczne efektywnej pomocy osobie z niepełnosprawnością wymagającej przystosowania pojazdu do rodzaju schorzenia w zapewnieniu pojazdu na potrzeby praktycznej części egzaminu państwowego na prawo jazdy kategorii B, jest niezgodny z Konstytucją oraz Konwencją o prawach osób niepełnosprawnych. Jak podkreślił Trybunał w uzasadnieniu wyroku, zarówno Konstytucja, jak i Konwencja nakładają na



ustawodawcę obowiązek wprowadzenia regulacji zapewniających osobom z niepełnosprawnościami przynajmniej minimalny, a zarazem efektywny poziom pomocy, która pozwoli prowadzić im aktywne życie. Rzecznik zwrócił się do Ministra Infrastruktury i Budownictwa o niezwłoczne zainicjowanie prac legislacyjnych mających na celu wdrożenie zaleceń Trybunału o konieczności udzielenia osobom z niepełnosprawnościami pomocy w zakresie zdobywania uprawnień do kierowania pojazdami i wykonanie jego wyroku.

Minister poinformował, że nie ma potrzeby podejmowania prac legislacyjnych w celu wdrożenia zaleceń Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie. Obecna konstrukcja przepisów ułatwia osobom z niepełnosprawnościami dostęp do uzyskania uprawnień do kierowania pojazdami. Zgodnie z ustawą o kierujących pojazdami kandydaci z orzeczeniem o niepełnosprawności mogą uczyć się i zdawać egzamin na prawo jazdy samochodem dostosowanym do rodzaju swojej niepełnosprawności. Pojazd może być ich własnością lub należeć do ośrodka szkolenia kierowców. Przyjęte rozwiązania zapewniają osobom z niepełnosprawnościami dogodne warunki do zdobywania nowych uprawnień oraz podnoszą poziom bezpieczeństwa kursu, a później egzaminu. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady wskazuje na wiele rodzajów dostosowań aut dopasowanych do konkretnej niepełnosprawności, lecz ze względów technicznych ośrodki szkolenia nie są w stanie zapewnić indywidualnego podejścia do każdego kursanta. Minister zwrócił jednak uwagę, że zakup i przystosowanie pojazdu do potrzeb osób z niepełnosprawnościami są dofinansowane z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Ponadto instytucja ta częściowo pokrywa koszty kursu prawa jazdy oraz wydatki związane z uzyskaniem uprawnień, w tym także wynajem na egzamin odpowiednio przystosowanego pojazdu. Dodatkowe ułatwienie zawiera rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 16 stycznia 2013 r., które uprawnia osoby z niepełnosprawnościami do uzyskania zniżki za część praktyczną egzaminu państwowego na prawo jazdy.

Rzecznik nie zgodził się ze stanowiskiem prezentowanym przez Ministra. 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 kandydatom z niepełnosprawnościami na kierowców, Trybunał uznał ją za pozorną. Prócz zwiększania ulgi w opłacie egzaminacyjnej można byłoby zwracać osobom z niepełnosprawnościami koszty poniesione na wynajem pojazdów OSK na potrzeby egzaminów praktycznych. W związku z tym Rzecznik ponownie zwrócił się do Ministra Infrastruktury i Budownictwa o podjęcie prac legislacyjnych, które



pomogą osobom z niepełnosprawnościami uzyskać prawo jazdy, a jednocześnie zrealizują zalecenia Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie.

*b) Zwrot kosztów dojazdów uczniów z niepełnosprawnościami do szkół*

Rzecznik przystąpił do skargi konstytucyjnej dotyczącej zgodności art. 14a ust. 4 oraz 17 ust. 3a pkt 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty z art. 70 ust. 4 w zw. z art. 70 ust. 1 zd. 1 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Oba wskazane powyżej przepisy dotyczą zasad realizacji nałożonego na gminy obowiązku finansowania transportu dzieci z niepełnosprawnościami i ich opiekunów do przedszkoli, szkół lub specjalistycznych ośrodków. Zaskarżone przepisy ustawy wskazują na dwie formy realizacji obowiązku: poprzez zapewnienie dzieciom bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu bądź poprzez zwrot kosztów przejazdu dziecka i opiekuna na zasadach określonych w umowie zawartej między wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) a rodzicami, jeżeli dowożenie zapewniają rodzice. Prawo wyboru w tym zakresie przysługuje wyłącznie rodzicom, zaś dla gminy powstają określone obowiązki: zapewnienia transportu i opieki dla dzieci, bądź refundacji kosztów, od których spełnienia organ nie może zwolnić się przez „przerzucenie ich na zainteresowanych”. W zamiarze ustawodawcy przepisy miały skonstruować po stronie opiekunów dzieci z niepełnosprawnościami prawo podmiotowe wyrównujące ich sytuację prawną. Przesłanki realizacji tego prawa podmiotowego skonstruowane zostały jednak w sposób ogólnikowy. W przepisach brak jest wskazania podstawowych elementów umowy, w tym przede wszystkim przesłanek, jakimi mają się kierować strony umowy przy ustalaniu stawek. Brak precyzji ustawodawcy pozwala wójtom na przyjęcie dowolnego dystansu (w praktyce – od jednokrotności trasy dzielącej miejsce zamieszkania i szkołę aż do jej czterokrotności). Powyższe sprawia, że dochodzi do zróżnicowania pozycji uczniów korzystających z transportu zorganizowanego przez opiekunów w różnych gminach. Z uwagi na szeroką swobodę w ustalaniu stawek zwrotu dochodzi do sytuacji, w której w jednej gminie opiekunowie mogą liczyć na zwrot rzeczywiście poniesionych kosztów dojazdu, zaś w gminie sąsiedniej zwrot obejmuje jedynie niewielką część kosztów rzeczywiście poniesionych przez opiekunów. W konsekwencji dostęp do nauki obu grup uczniów z niepełnosprawnościami nie jest równy, co narusza ustawę zasadniczą. Zaskarżone przepisy nie zapewniają minimalnych standardów ochrony słabszej strony umowy, a kontrola sądowa nie zapewnia efektywnej realizacji prawa do zwrotu kosztów dowozu do placówki edukacyjnej.

## *6. Wolność wypowiedzania się i wyrażania opinii oraz dostęp do informacji (art. 21 KPiN)*

Problemy osób głuchych i głuchoniewidomych w relacjach z organami administracji publicznej

W zainteresowaniu Rzecznika w dalszym ciągu pozostaje problem urzeczywistnienia prawa osób głuchych i głuchoniewidomych do porozumiewania się w sprawach urzędowych swobodnie wybraną metodą komunikacji. Ze stanowiska Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych wynika, że funkcjonowanie ustawy o języku migowym i innych środkach komunikowania się jest na bieżąco analizowane. Jednym z obszarów wymagających dyskusji jest kwestia certyfikacji tłumaczy języka migowego. W Polsce w obecnym stanie prawnym nie istnieje państwowy system certyfikowania tłumaczy języka migowego. W związku z tym, że nie ma możliwości zweryfikowania umiejętności tłumaczy języka migowego, niezasadne wydaje się nakładanie obowiązku zatrudniania takich tłumaczy na kolejne podmioty. Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych podkreślił, że w obecnym stanie prawnym osoby niesłyszące mogą uzyskać wsparcie w zakresie dostępu do usług tłumacza języka migowego, również podczas wizyt u lekarza, dzięki dofinansowaniu tych usług ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Pełnomocnik zwrócił się do Ministra Zdrowia z prośbą o rozważenie wprowadzenia do wykazu obowiązkowego programu doskonalenia zawodowego lekarzy szkoleń z zakresu obsługi osób z niepełnosprawnościami oraz o upowszechnienie wykorzystania nowoczesnych technologii i usprawnień w procesie komunikowania się z osobami głuchymi poprzez wykorzystanie tłumacza języka migowego „on-line”. Powyższy problem jest również przedmiotem dyskusji Polskiej Rady Języka Migowego, która powołała zespół problemowy ds. dostępności służby zdrowia dla osób niesłyszących.

Rzecznik zwrócił się do Przewodniczącej Parlamentarnego Zespołu ds. Osób Głuchych z prośbą o analizę przedstawionych rekomendacji i poinformowanie Rzecznika o aktualnie podejmowanych przez Zespół działaniach mających na celu zapewnienie pełnej dostępności urzędów administracji publicznej dla osób niesłyszących.

## 6. Poszanowanie prywatności (art. 22 KPON)

### *a) Umieszczanie symbolu niepełnosprawności oraz oznaczeń specjalizacji lekarzy w orzeczeniach o niepełnosprawności*

Do Rzecznika zwracały się osoby ze skargami dotyczącymi konieczności umieszczania symbolu niepełnosprawności oraz oznaczeń specjalizacji lekarzy w orzeczeniach o niepełnosprawności. Wnioskodawcy wskazywali, że taka regulacja w sposób nadmierny i nieuzasadniony ingeruje w prawo osób z niepełnosprawnościami do prywatności. Zdaniem Rzecznika obligatoryjne udostępnienie pracodawcy informacji na temat specyficznego schorzenia, na które cierpi pracownik, może budzić wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnego prawa do prywatności, ochrony danych osobowych, prawa do zachowania tajemnicy pacjenta, a w konsekwencji skutkować dyskryminacją osoby z niepełnosprawnością na rynku pracy. Tego typu regulacje prawne są czynnikiem utrudniającym znalezienie pracy, zwłaszcza osobom cierpiącym na schorzenia ukryte, takie jak choroby psychiczne, niepełnosprawność intelektualna czy epilepsja. Tacy pracownicy często nie potrzebują specjalnych dostosowań miejsca i warunków pracy, a wciąż powszechne stereotypy na temat ich niepełnosprawności powodują niechęć pracodawców do ich zatrudniania. W ocenie Rzecznika istotnym jest takie ukształtowanie systemu wsparcia osób z niepełnosprawnościami, które pozwoli na przyznawanie szczególnych uprawnień pracodawcom bez konieczności ujawniania im przez pracowników przyczyny posiadanego orzeczenia o stopniu niepełnosprawności. Zamiast symbolu choroby czy schorzenia orzeczenie powinno wskazywać konieczne dla osoby z niepełnosprawnością dostosowania i udogodnienia w miejscu i procesie pracy. Nowelizacja przepisów prawa, która uwzględniałaby konieczność ochrony danych wrażliwych pracowników z niepełnosprawnościami, pozytywnie wpłynęłaby na ich funkcjonowanie na rynku pracy. Rzecznik zwrócił się do Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych z prośbą o rozważenie, czy dla aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnościami konieczne jest ujawnienie pracodawcy informacji o przyczynach niepełnosprawności, o przedstawienie stanowiska Pełnomocnika w przedstawionej sprawie oraz o poinformowanie o podjętych lub planowanych działaniach w tym zakresie.

Pełnomocnik 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 z niepełnosprawnościami 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 mającego na celu opracowanie systemu orzekania o niepełnosprawności, który pozwoli na precyzyjne identyfikowanie osób, do których powinny być kierowane instrumenty wsparcia, w sposób zapewniający realizację Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych oraz z uwzględnieniem ich indywidualnych potrzeb i potencjału.

*b) Zasady stosowania monitoringu wizyjnego w domach pomocy społecznej*

Rzecznik zwrócił się do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o jak najszybsze podjęcie prac nad uregulowaniem w przepisach rangi ustawowej zasad stosowania monitoringu wizyjnego w domach pomocy społecznej. Instalowanie kamer telewizji przemysłowej (monitoringu) w domach pomocy społecznej – bez podstawy ustawowej – może naruszać przepisy Konstytucji, a także postanowienia międzynarodowych aktów prawnych gwarantujących prawo do prywatności. Dotyczy to także braku uregulowań prawnych kwestii przekazywania, odtwarzania i utrwalania obrazu lub dźwięku z monitoringu, praw osób monitorowanych oraz zasad wykorzystania tych danych. Wszelkie działania, które uzasadniają ingerencję w prawo do prywatności, powinny być uregulowane w ustawie. Zainstalowanie systemu monitoringu w pomieszczeniach mieszkalnych domów pomocy społecznej, zwłaszcza dla osób chorujących psychicznie i osób z niepełnosprawnością intelektualną, powinno mieć miejsce jedynie wtedy, gdy jest to absolutnie konieczne ze względu na zagrożenie ich życia lub zdrowia.

W odpowiedzi Minister wskazał, że kwestia stosowania monitoringu w domach pomocy społecznej, a w szczególności w pokojach mieszkańców, wpisuje się w szerszą kwestię uregulowania monitoringu w obiektach użyteczności publicznej. Potrzeba przygotowania regulacji ogólnej została dostrzeżona już kilka lat temu, jednak stosowne przepisy nie zostały dotychczas uchwalone. Ministerstwo przeanalizuje potrzebę wprowadzenia szczegółowych standardów, zapozna się z istniejącą praktyką i argumentami osób zarządzających domami pomocy społecznej, a także uzgodni z Głównym Inspektorem Ochrony Danych Osobowych treść ewentualnych przepisów. Ponadto zapewniono Rzecznika, że do czasu wprowadzenia odpowiednich regulacji prawnych Ministerstwo będzie wskazywało wojewodom na konieczność przestrzegania praw mieszkańców domów pomocy

społecznej. W szczególności wojewodowie nie mogą zezwalać dyrektorom placówek na montaż kamer w pokojach mieszkalnych.

### *c) Stosowanie monitoringu wizyjnego w szpitalach psychiatrycznych*

Z analizy dokonanej przez Krajowy Mechanizm Prewencji wynika, że obowiązujące regulacje dotyczące stosowania monitoringu wizyjnego w szpitalach psychiatrycznych budzą poważne zastrzeżenia co do zgodności z Konstytucją, Europejską Konwencją Praw Człowieka, a także Międzynarodowym Paktem Praw Obywatelskich i Politycznych. W ocenie Rzecznika kwestionowane przepisy ograniczają konstytucyjne prawo do prywatności, powinny więc znajdować się w ustawie, a nie w rozporządzeniach. Dodatkowo, rozporządzenia Ministra Zdrowia regulujące kwestie monitoringu wizyjnego w szpitalach psychiatrycznych wykraczają poza zakres upoważnień zawartych w ustawie o ochronie zdrowia psychicznego, ustawie o działalności leczniczej, a także Kodeksie karnym wykonawczym. Szczegółowego uregulowania wymagają również kwestie przekazywania, odtwarzania i utrwalania obrazu lub dźwięku z monitoringu, praw osób monitorowanych oraz zasad wykorzystania tych danych. Szczególna troska o sytuację pacjentów szpitali psychiatrycznych wynika przede wszystkim z większego ryzyka wykluczenia społecznego tych osób. Dlatego Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia z postulatem rozpoczęcia stosownych prac legislacyjnych.

Minister podzielił argumenty przedstawione przez Rzecznika. W resorcie zdrowia trwają prace nad nowelizacją ustawy o ochronie zdrowia psychicznego. Bezpośrednio w ustawie zostaną uregulowane podstawowe kwestie dotyczące monitorowania pomieszczeń, w których realizowany jest przymus bezpośredni w postaci izolacji. Zapis utrwalonego obrazu i dźwięku będzie podlegał ochronie określonej w przepisach ustawy o ochronie danych osobowych. Jednocześnie pozostawione zostaną w niezbędnym zakresie te przepisy rozporządzenia Ministra Zdrowia, które nie budzą wątpliwości w związku z ochroną praw podstawowych i przestrzeganiem zasad techniki legislacyjnej.

## **7. Poszanowanie domu i rodziny (art. 23 KPN)**

### *a) Przepisy pozbawiające osoby z dysfunkcjami zdrowotnymi prawa do zawarcia małżeństwa i założenia rodziny*

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek Rzecznika w sprawie przepisów pozbawiających osoby z dysfunkcjami zdrowotnymi prawa do zawarcia małżeństwa i założenia rodziny. Wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego zakwestionowane przez

Rzecznika przepisy uznane zostały za zgodne z Konstytucją. 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 szansę optymalnego realizowania funkcji prokreacyjnej i opiekuńczo-socjalizacyjnej.

*b) Kontakty pełnoletnich osób z niepełnosprawnościami pozostających pod opieką innych osób z członkami rodziny i innymi bliskimi*

W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik przedstawił ponownie problem kontaktów pełnoletnich osób z niepełnosprawnościami i ubezwłasnowolnionych z osobami bliskimi. Często zdarza się, że osoby sprawujące opiekę nad osobami z niepełnosprawnościami ograniczają podopiecznemu (osobie pełnoletniej) możliwość kontaktowania się z innymi bliskimi. Rzecznik sugerował w przeszłości rozszerzenie możliwości stosowania przepisów k.r.o. o wykonywaniu kontaktów z dzieckiem także i na takie przypadki. W związku z tym, że prace legislacyjne w zakresie zniesienia instytucji ubezwłasnowolnienia zostały czasowo wstrzymane, Rzecznik zwrócił się o rozważenie potrzeby podjęcia prac legislacyjnych w kwestii uregulowania kontaktów dorosłych osób z niepełnosprawnościami, a zwłaszcza ubezwłasnowolnionych, z osobami bliskimi.

## 8. Edukacja (art. 24 KPON)

*a) Dostępność edukacji akademickiej dla osób z niepełnosprawnościami*

Rzecznik otrzymywał sygnały o wykluczaniu osób z niepełnosprawnościami z grona potencjalnych studentów niektórych uczelni wyższych. Rolą poszczególnych ministrów sprawujących nadzór nad uczelniami powinno być przeciwdziałanie takim praktykom, sprzecznym nie tylko z ustawami i Konstytucją, ale także z Konwencją o prawach osób niepełnosprawnych. Rzecznik podkreślił, że zgodnie z ustawą o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania, w szczególnych przypadkach osoba z niepełnosprawnością może nie zostać dopuszczona do nauki na konkretnej uczelni, ale wyłącznie w sytuacji, gdy sprawność fizyczna w określonym obszarze jest warunkiem niezbędnym do ukończenia nauki oraz wykonywania przyszłej działalności zawodowej. Konstytucyjne prawo do nauki osób z niepełnosprawnościami w rzeczywistości podlega jednak licznym ograniczeniom. Studenci z niepełnosprawnościami spotykają się z barierami nie tylko architektonicznymi i komunikacyjnymi, ale także wynikającymi z mentalności. Najważniejszym problemem jest wykluczanie



osób z niepełnosprawnościami z grona potencjalnych studentów niektórych uczelni wyższych. Taki wniosek wynika także z raportu Rzecznika pt. „Dostępność edukacji akademickiej dla osób z niepełnosprawnościami”. Zjawisko wykluczenia osób z niepełnosprawnościami występuje najczęściej w szkołach wyższych lub na kierunkach specjalistycznych o wąskim profilu kształcenia, takich jak uczelnie artystyczne, medyczne, wojskowe czy morskie. W ocenie Rzecznika ewentualne ograniczenia w dostępie do edukacji akademickiej powinny wynikać z obiektywnych i racjonalnych przesłanek, a także odnosić się do poszczególnych osób, nie zaś do grupy osób z niepełnosprawnościami. Rzecznik zwrócił się do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministra Zdrowia, Ministra Obrony Narodowej oraz Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej o podjęcie działań na rzecz pełnego urzeczywistnienia prawa osób z niepełnosprawnościami do edukacji.

Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej wskazał, że wśród studentów Akademii Morskich osób z niepełnosprawnościami jest stosunkowo niewiele. W Akademii Morskiej w Gdyni utworzono wyspecjalizowaną jednostkę organizacyjną do spraw studentów z niepełnosprawnościami – Pełnomocnik Rektora ds. Osób Niepełnosprawnych. Częściowo dostosowano infrastrukturę uczelni do potrzeb studentów i doktorantów z niepełnosprawnościami. W Akademii Morskiej w Szczecinie część kadry dydaktycznej i administracyjnej została przeszkolona w zakresie podstaw języka migowego oraz zasad komunikowania się ze studentami niesłyszącymi i słabosłyszącymi. Uczelnie w ramach pomocy studentom niesłyszącym i słabosłyszącym zatrudnia tłumacza języka migowego. Likwidowane są także bariery architektoniczne. Nowoczesne obiekty lub centra laboratoryjne są przystosowane do potrzeb studentów z niepełnosprawnościami. W Akademii nie istnieją przesłanki formalnie ograniczające podjęcie studiów przez osoby z niepełnosprawnościami.

W odpowiedzi Ministerstwa Obrony Narodowej wyjaśniono, że w przypadku uczelni wojskowych sprawność fizyczna jest warunkiem niezbędnym do ukończenia nauki i wykonywania obowiązków służbowych przez żołnierza zawodowego. Natomiast w odniesieniu do kształcenia osób cywilnych podzielono pogląd, że uczelnie powinny stwarzać osobom z niepełnosprawnościami warunki do pełnego udziału w procesie kształcenia. Do Ministerstwa Obrony Narodowej nie docierały sygnały o praktykach wykluczających osoby z niepełnosprawnościami z grona studentów cywilnych uczelni wojskowych.

Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego poinformował, że w wewnętrznych regulacjach prawnych uczelni artystycznych nie ma przepisów dyskryminujących osoby z niepełnosprawnościami. Uczelnie stwarzają



odpowiednie warunki do pełnego udziału osób z niepełnosprawnościami w procesie kształcenia, a do Ministerstwa w ciągu ostatnich lat nie wpłynęła żadna skarga na niedopuszczenie do nauki takiej osoby.

*b) Stypendium specjalne dla studentów z niepełnosprawnościami*

Rzecznik od dłuższego czasu zabiega o zmianę regulacji prawnych, które uniemożliwiają studentom z niepełnosprawnościami pobieranie stypendium specjalnego na drugim kierunku studiów. Odsetek osób z niepełnosprawnościami osiągających wykształcenie wyższe pozostaje znacznie niższy w porównaniu do osób sprawnych. Polska zobowiązana jest – na mocy Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych – zapewnić osobom z niepełnosprawnościami dostęp do powszechnego szkolnictwa wyższego bez dyskryminacji i na zasadzie równych szans. Zgodnie z Konstytucją władze publiczne tworzą i wspierają systemy indywidualnej pomocy dla studentów, które mają niwelować różnice w dostępie do edukacji. Taką rolę pełni m.in. stypendium specjalne dla osób niepełnosprawnych przewidziane w Prawie o szkolnictwie wyższym. Niestety, studentowi z niepełnosprawnością, który po ukończeniu jednego kierunku studiów kontynuuje naukę na drugim kierunku, nie przysługuje żadna pomoc materialna, w tym w postaci stypendium specjalnego dla osób z niepełnosprawnościami. Ograniczenie to odnosi się do wszystkich studentów, nawet jeśli niepełnosprawność powstała w trakcie albo po ukończeniu studiów. Zdarza się, że studenci bądź absolwenci znajdujący się w takiej sytuacji nie są w stanie wykonywać wyuczonego zawodu, muszą więc zdobyć kolejne kwalifikacje. Rzecznik zwrócił się do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z pytaniem, czy planowane jest wprowadzenie stosownych zmian. Stypendium specjalne ułatwiłoby studentom z niepełnosprawnościami zdobycie dodatkowych kwalifikacji, a w konsekwencji sprzyjałoby wyrównaniu ich szans na rynku pracy.

Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego zapowiedział, że rozważy postulaty Rzecznika przy następnej zmianie Prawa o szkolnictwie wyższym. Jednak w chwili obecnej nie toczą się prace nad stosowną nowelizacją.

*c) Edukacja osób z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu głębokim*

Na tle badanych przez Rzecznika skarg wyłonił się problem możliwej dyskryminacji osób z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu głębokim w zakresie dostępu do edukacji. Ratyfikując Konwencję o prawach osób niepełnosprawnych, państwo polskie zobowiązało się przeciwdziałać wykluczeniu

osób z niepełnosprawnościami z powszechnego systemu edukacji. Zgodnie z art. 70 Konstytucji, każdy ma prawo do nauki, a władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia. Jednakże niektóre rozwiązania ustawowe mogą utrudniać skuteczną realizację tego prawa. Nie wprowadzono obowiązku opracowania dla dzieci i młodzieży z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu głębokim podstawy programowej ani też ramowego programu nauczania w poszczególnych latach. Poważnym problemem jest również brak określenia warunków i sposobu oceniania, promowania i klasyfikowania. Znamienny jest także brak podziału na poszczególne etapy edukacji. Ponadto, przepisy dotyczące kształcenia osób z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu głębokim umożliwiają udział w jednej grupie zajęciowej osobom w bardzo zróżnicowanym wieku (od 3 do 25 lat).

Rzecznik wystąpił do Minister Edukacji Narodowej z prośbą o przeprowadzenie analizy aktualnie obowiązujących przepisów dotyczących kształcenia osób z tym rodzajem i stopniem niepełnosprawności. W odpowiedzi Ministerstwo zapewniło, że przepisy ustawy o systemie oświaty umożliwiają organizację kształcenia i wychowania dzieci i młodzieży w zróżnicowanych formach zapewniających im realizację obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego, obowiązku szkolnego oraz obowiązku nauki. Obecne rozwiązania prawne nie dyskryminują dzieci i młodzieży z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu głębokim w zakresie dostępu do edukacji. Wskazano, że bardzo zróżnicowany indywidualny poziom funkcjonowania dzieci i młodzieży z takim rodzajem niepełnosprawności znacznie utrudnia stworzenie jednolitych wymagań w zakresie wiedzy i umiejętności, jakie powinny zostać nabyte w kolejnych latach ich nauki w podstawie programowej. Zajęcia rewalidacyjno-wychowawcze, których celem jest przede wszystkim całościowe i wieloprofilowe wspomaganie rozwoju dzieci i młodzieży z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu głębokim, uznano za mające charakter edukacyjny. W opinii Ministerstwa konstytucyjne prawo tej grupy dzieci do nauki jest obecnie realizowane. Jednocześnie zapewniono Rzecznika, że kwestie kształcenia dzieci i młodzieży z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu głębokim będą poddane wnikliwej analizie podczas prac na nowym model diagnozy i zapewniania wsparcia z wykorzystaniem Międzynarodowej Klasyfikacji Funkcjonowania, Niepełnosprawności i Zdrowia (ICF-CY).

## 9. Zdrowie (art. 25 KPON)

### *Badania lekarskie osób z zaburzeniami psychicznymi, zatrzymanych przez Policję*

Podczas wizytacji w pomieszczeniach dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia przedstawiciele Krajowego Mechanizmu Prewencji spotkali się z niewłaściwą praktyką polegającą na badaniu osób zatrzymanych, mających zaburzenia psychiczne przez lekarza nieposiadającego specjalistycznego przygotowania z zakresu psychiatrii. Przeprowadzenie badania lekarskiego ma na celu ustalenie, czy istnieją przeciwwskazania do pobytu takiej osoby w pomieszczeniach Policji dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia. W przypadku niewłaściwej diagnozy dokonanej przez lekarza innej specjalizacji aniżeli psychiatria może wystąpić zagrożenie zdrowia, a nawet życia osób zatrzymanych. Rzecznik zwrócił się do Komendanta Głównego Policji o podjęcie stosownych działań w celu wyeliminowania takich praktyk.

W odpowiedzi Komendant zapewnił, że obowiązujące uregulowania są wystarczające i dają gwarancję zbadania osoby zatrzymanej lub doprowadzonej w celu wytrzeźwienia. Brak określenia specjalizacji lekarza przeprowadzającego badanie nie pozbawia osoby zatrzymanej właściwej opieki medycznej, bowiem lekarz ogólny dysponuje szeroką wiedzą medyczną, na tej podstawie może zlecić dodatkowe konsultacje specjalistyczne, np. psychiatryczną, która potwierdzi, czy osoba będzie poddana obserwacji w szpitalu, czy też nadal może przebywać w pomieszczeniu dla osób zatrzymanych. Wprowadzenie nowych rozwiązań przewidujących badanie przez lekarza specjalistę może powodować wątpliwości w kwestii podmiotu decydującego o zasadności zlecania tych badań. Dokonujący zatrzymania policjanci nie mają bowiem kompetencji do podejmowania tego rodzaju decyzji.

## 10. Rehabilitacja (art. 26 KPON)

### *Brak możliwości wniesienia skargi w przypadku odmowy dofinansowania turnusu rehabilitacyjnego ze środków PFRON*

Na tle spraw badanych przez Rzecznika wyłonił się problem dotyczący formy prawnej rozstrzygnięcia wniosku o dofinansowanie kosztów turnusu rehabilitacyjnego ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON). Zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie turnusów rehabilitacyjnych centrum pomocy rodzinie w terminie 7 dni od dnia rozpatrzenia wniosku o dofinansowanie powiadamia wnioskodawcę w formie pisemnej o sposobie jego rozpatrzenia. Mimo

że przepis rozporządzenia nie stanowi o tym wyraźnie, to zdaniem Rzecznika takie rozstrzygnięcie ma charakter decyzji administracyjnej, od której przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Za stanowiskiem Rzecznika, znajdującym potwierdzenie także w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, przemawia prawo jednostki do procesu oraz do sprawiedliwości proceduralnej wynikające z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego. Dlatego też Rzecznik skierował wniosek do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o wyeliminowanie naruszającej standardy konstytucyjne praktyki polegającej na udzielaniu informacji odmownej w kwestii dofinansowania turnusu rehabilitacyjnego bez wydawania decyzji, a także na odrzucaniu możliwości wnoszenia skarg na takie rozstrzygnięcia.

W odpowiedzi Minister poinformował, że zgodnie z przepisami regulującymi przyznawanie środków z PFRON, zarówno w przypadku pozytywnego, jak też negatywnego rozpatrzenia wniosku, wnioskodawca jest powiadamiany pisemnie o sposobie jego rozpatrzenia. Podkreślił, że o tym, czy dana sprawa kwalifikuje się do załatwienia w drodze decyzji administracyjnej, przesądzają przepisy prawa materialnego. Aby wydać decyzję administracyjną, trzeba dysponować wyraźną podstawą prawną i to w niewątpliwy sposób wynikającą z ustawy, a nie wyinterpretowaną w drodze wykładni. Zdaniem Ministra przepisy ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych nie wskazują na taką możliwość. Zagadnienie kwalifikacji charakteru aktu podejmowanego w sprawie przyznania dofinansowania kosztów uczestnictwa w turnusie rehabilitacyjnym jest przedmiotem rozważań w orzecznictwie sądowo-administracyjnym. Stanowisko sądów administracyjnych w tym zakresie nie jest jednomyślne. W części orzeczeń prezentowano stanowisko, zgodnie z którym nie istnieje żaden akt prawny, który przewiduje wydanie decyzji w tego typu sprawach. Jednak przyznał, że w ostatnich latach linia orzecznicza prezentuje pogląd, że akt podejmowany w sprawie wniosku o dofinansowanie kosztów uczestnictwa w turnusie rehabilitacyjnym stanowi decyzję administracyjną. Minister poinformował, że dla przejrzystości rozstrzygnięć związanych z procesem rozpatrywania przedmiotowych wniosków przeanalizuje możliwość uregulowania procedur z tym związanych w odpowiednich aktach prawnych.

## 11. Odpowiednie warunki życia i ochrona socjalna (art. 28 KPON)

### *a) Ograniczenia w uzyskaniu świadczeń przez opiekunów osób z niepełnosprawnościami*

Rzecznik ponownie poruszył problem ograniczeń w uzyskaniu świadczeń opiekuńczych (świadczenia pielęgnacyjnego oraz specjalnego zasiłku opiekuńczego) przez osoby faktycznie sprawujące opiekę nad członkiem bliskiej rodziny z niepełnosprawnością. W ocenie Rzecznika sytuacja ta wymaga interwencji ustawodawcy. Ustawa o świadczeniach rodzinnych uzależnia uzyskanie świadczeń opiekuńczych od istnienia obowiązku alimentacyjnego opiekuna wobec osoby z niepełnosprawnością. Krewny, który opiekuje się osobą z niepełnosprawnością, nie otrzyma świadczenia opiekuńczego, jeżeli nie ma wobec tej osoby obowiązku alimentacyjnego. Sądy administracyjne jednolicie przyjmują, że brak obowiązku alimentacyjnego wyklucza uprawnienie do uzyskania świadczeń opiekuńczych. Bez znaczenia jest fakt sprawowania opieki oraz brak innych osób zdolnych do zaopiekowania się członkiem rodziny z niepełnosprawnością. Zdaniem Rzecznika sytuacja, w której jedyny krewny opiekuje się członkiem najbliższej rodziny i z własnej woli wywiązuje się ze swych obowiązków moralnych względem krewnego z niepełnosprawnością, zasługuje na wsparcie ze strony państwa.

Nie do zaakceptowania jest także wykluczenie z systemu wsparcia rodzica z niepełnosprawnością sprawującego opiekę nad dzieckiem z niepełnosprawnością. Problem dotyczy prawa do świadczenia pielęgnacyjnego rodzica opiekującego się dzieckiem z niepełnosprawnością, w sytuacji gdy opiekun jest osobą z orzeczoną znacznym stopniem niepełnosprawności łącznie z niezdolnością do podjęcia pracy. Przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych regulujące taką sytuację zostały zinterpretowane korzystnie dla opiekunów przez resort polityki społecznej. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził jednak, że wynikająca z orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności niezdolność do podjęcia pracy wraz z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności uniemożliwiają uzyskanie przez opiekuna osoby z niepełnosprawnością prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Warunkiem otrzymania świadczenia pielęgnacyjnego jest bowiem rezygnacja z możliwości zatrudnienia. Rodzic, który jest osobą niezdolną do podjęcia pracy, tego warunku, w ocenie sądu, nie spełnia. Rzecznik zwrócił się do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o przedstawienie stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi poinformowano Rzecznika, że w Ministerstwie prowadzone są analizy możliwych do wprowadzenia zmian w systemie wsparcia osób z niepełnosprawnościami, ich rodzin oraz opiekunów. W toku prac analizowane są

wszystkie postulaty i propozycje rozwiązań, wśród których znajdują się propozycje umożliwienia przyznawania świadczeń opiekuńczych innym osobom, nienależącym do kręgu osób zobowiązanych do alimentacji. Przedstawiciele Ministerstwa będą również brali udział w pracach powołanego przez Prezesa Rady Ministrów międzyresortowego zespołu ds. osób niepełnosprawnych, w skład którego weszli również przedstawiciele resortów zdrowia i edukacji. Celem zespołu będzie wypracowanie kompleksowych rozwiązań wsparcia osób z niepełnosprawnościami. Ponadto w resorcie trwają prace nad zmianami ustawowymi wprowadzającymi możliwość nabycia prawa do zasiłku dla bezrobotnych przez byłych opiekunów osób z niepełnosprawnościami, którzy utracili prawo do świadczenia pielęgnacyjnego, specjalnego zasiłku opiekuńczego lub zasiłku dla opiekuna w związku ze śmiercią podopiecznego albo utratą ważności orzeczenia o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności przez osobę, nad którą opieka była sprawowana.

*b) Różnicowanie uprawnienia do ulgi rehabilitacyjnej rodziców w zależności od formy, w jakiej spełniane są świadczenia alimentacyjne*

Rzecznik zgłosił udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej uzależnienia prawa rodzica utrzymującego dziecko z niepełnosprawnością do skorzystania z możliwości odliczenia od dochodu wydatków na cele rehabilitacyjne od formy, w jakiej są spełniane świadczenia alimentacyjne. Rzecznik stwierdził, że wprowadzone rozróżnienie nie znajduje uzasadnienia w wartościach konstytucyjnych, w szczególności stoi w sprzeczności z obowiązkiem ochrony rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, jest niezgodne z zasadą równości, a także zasadą sprawiedliwości społecznej. W ocenie Rzecznika obowiązujące przepisy ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych różnicują sytuację rodziców dzieci z niepełnosprawnościami, którzy realizują obowiązek alimentacyjny z własnej woli oraz tych rodziców, którzy realizują go na podstawie wyroku sądu. Podatnicy, których dzieci otrzymują alimenty – zasądzone w wyroku – w wysokości przekraczającej wskazany przez ustawodawcę próg, nie mogą skorzystać z ulgi rehabilitacyjnej. Natomiast kwota uiszczanych świadczeń alimentacyjnych nie wpływa na prawo do skorzystania z ulgi rehabilitacyjnej przez rodziców realizujących dobrowolnie obowiązek alimentacyjny. W konsekwencji prawo rodzica utrzymującego dziecko z niepełnosprawnością do skorzystania z odliczenia wydatków na cele rehabilitacyjne zależy od tego, czy świadczenia alimentacyjne są spełniane przez rodziców dobrowolnie, czy też na podstawie wyroku sądu.



Zaskarżone przepisy powodują, że państwo nie spełnia swojego zobowiązania do szczególnej pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej oraz nie respektuje zasady proporcjonalności w ograniczaniu swobód obywatelskich.

*c) Dostęp osób z niepełnosprawnościami do mieszkań komunalnych*

W przygotowanym przez Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa projekcie z dnia 8 listopada 2016 r. ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego, ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych uwzględniony został postulat, który Rzecznik podnosił w swoich wcześniejszych wystąpieniach. Rzecznik wskazywał na brak w ustawie o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego regulacji zobowiązującej gminy do uwzględnienia niepełnosprawności wnioskodawcy w podejmowanych uchwałach określających zasady wynajmowania lokali komunalnych. W ww. projekcie ustawy zaproponowano przepis, który nakazuje gminom określenie w uchwale w sprawie zasad wynajmowania mieszkań komunalnych także warunków, jakie musi spełniać lokal wskazywany dla osób z niepełnosprawnościami, z uwzględnieniem potrzeb tych osób. Projekt znajduje się na etapie opiniowania i nie został jeszcze przekazany do Sejmu.

## 12. Udział w życiu politycznym i publicznym (art. 29 KPON)

*a) Dostosowanie lokali wyborczych do potrzeb wyborców z niepełnosprawnościami*

Kwestia usuwania barier w uczestnictwie osób z niepełnosprawnościami w życiu publicznym stanowi jeden z priorytetów działalności Rzecznika. Wyniki badań społecznych przeprowadzanych przez Centrum Badania Opinii Społecznej i Biuro Rzecznika wskazują, że zdecydowana większość polskich wyborców, w tym osób z niepełnosprawnościami i starszych, woli głosować osobiście w lokalu wyborczym. Tylko niewielka część wyborców z niepełnosprawnościami i starszych chce korzystać z alternatywnych procedur głosowania, czyli korespondencyjnie lub przez pełnomocnika. Obecnie przeważająca większość kontrolowanych lokali nie spełnia kryteriów technicznych określonych w przepisach rozporządzenia Ministra Infrastruktury. Docelowo połowa lokali wyborczych na terenie każdej gminy powinna być w pełni dostosowana do potrzeb wyborców z niepełnosprawnościami.



Rzecznik zwrócił się do Pełnomocnika Rządu do spraw Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania oraz Pełnomocnika Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych o podjęcie skutecznych działań mających zapewnić wyborcom z niepełnosprawnościami ochronę ich praw wyborczych.

Pełnomocnik Rządu do spraw Równego Traktowania zapewnił, że podejmie wszelkie działania, aby zagwarantowane prawa osób z niepełnosprawnościami miały swoje odzwierciedlenie nie tylko w przepisach prawa, ale także w realizacji czynnego i biernego prawa wyborczego. Jednocześnie wyraził gotowość współpracy z Rzecznikiem w kwestii ochrony praw wyborczych osób z niepełnosprawnościami oraz właściwego dostosowania lokali wyborczych do ich potrzeb.

Badania prowadzone przez Rzecznika wskazują, że nawet lokale wyborcze spełniające wszystkie kryteria określone w przepisach są nierzadko trudno dostępne dla wyborców z niepełnosprawnościami. Bardzo często występują takie przeszkody jak: nierówna nawierzchnia uniemożliwiająca skuteczne korzystanie z podjazdów dla osób z niepełnosprawnością ruchową, dziurawe chodniki, wysokie lub nierówne krawężniki. Brakuje też miejsc parkingowych dla osób z niepełnosprawnościami. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie lokali obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców z niepełnosprawnościami nie reguluje kwestii przeglądu i likwidowania ewentualnych barier na terenie otaczającym lokal wyborczy. Rzecznik zwrócił się do Przewodniczącego Podkomisji stałej do spraw nowelizacji Kodeksu wyborczego oraz Kodeksu postępowania administracyjnego Sejmu RP o zmianę Kodeksu wyborczego, która umożliwi określenie we wspomnianym rozporządzeniu warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać nie tylko lokale wyborcze, ale także ich bezpośrednia okolica.

#### *b) Prawa wyborcze osób ubezwłasnowolnionych*

W wystąpieniu skierowanym do Prezydenta RP Rzecznik zwrócił się z prośbą o rozważenie zainicjowania odpowiednich zmian legislacyjnych dotyczących praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych w Polsce, w tym możliwości zmiany Konstytucji. W obowiązującym stanie prawnym przyjęto założenie, że osoba ubezwłasnowolniona nie ma nawet minimalnego stopnia rozeznania i świadomości znaczenia aktu wyborczego. Celem instytucji ubezwłasnowolnienia jest przede wszystkim ochrona interesów osoby, która nie jest w stanie w pełni samodzielnie pokierować swoim postępowaniem. Tymczasem pozbawienie możliwości głosowania może być odbierane jako forma sankcji dla tej grupy osób. Na problem

niewłaściwej ochrony osób ubezwłasnowolnionych zwracał uwagę także Trybunał Konstytucyjny. Kwestia pozbawienia osób ubezwłasnowolnionych praw wyborczych budzi wątpliwości przedstawicieli organizacji społecznych, została też poruszona w najnowszym raporcie OBWE dotyczącym wyborów w Polsce. W ocenie Rzecznika zmiana nadmiernie restrykcyjnych przepisów jest niezbędna zwłaszcza w kontekście wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Alajos Kiss przeciwko Węgrom. Trybunał uznał w nim za niezgodną z Europejską Konwencją Praw Człowieka procedurę, która przewiduje automatyczne pozbawienie osób ubezwłasnowolnionych prawa głosowania. Tego typu działania stanowią – zdaniem Trybunału – nieuzasadnioną dyskryminację.

### *c) Bierne prawo wyborcze*

W postanowieniu sygnalizacyjnym z 11 lutego 2014 r. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że Kodeks wyborczy w zasadzie nie przewiduje możliwości uruchomienia procedury wygaśnięcia mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) z uwagi na niezdolność do sprawowania przez niego urzędu w inny sposób niż na wniosek zainteresowanego. W ocenie Trybunału usunięcie tej luki w prawie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego. Obecnie przewidziany sposób wszczynania procedury wygaśnięcia mandatu wójta nie jest bowiem wystarczający z punktu widzenia potrzeby ochrony interesów społeczności samorządowej. Rzecznik skierował wystąpienie do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej ws. wykonania postanowienia Trybunału dotyczącego procedury wygaśnięcia mandatu wójta z powodu niezdolności do sprawowania urzędu. Rzecznik podkreślił, że przepisy wykonujące postanowienie Trybunału powinny uwzględniać standardy wynikające z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Oznacza to przede wszystkim, że wszelkie ograniczenia w dostępie do funkcji publicznych muszą być oparte na pogłębionej analizie stanu faktycznego. Z przeprowadzonej oceny powinno wynikać, że dana osoba ze względu na swoją niepełnosprawność nie może wykonywać funkcji publicznej. Rzecznik zauważył ponadto, że sposób orzekania o niezdolności do wykonywania funkcji wójta nie powinien opierać się na systemie orzekania o niezdolności do pracy, ale – podobnie jak w przypadku sędziów – na osobnym mechanizmie. Rzecznik zwrócił się o ocenę możliwości podjęcia odpowiedniej inicjatywy ustawodawczej.

### 13. Protokół fakultatywny do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych

#### *Apel Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie ratyfikacji Protokołu fakultatywnego do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych*

6 września 2012 r. Polska ratyfikowała Konwencję ONZ o prawach osób niepełnosprawnych. Bezpośrednie stosowanie przez sądy jej przepisów napotyka jednak na poważne utrudnienia. Zgodnie z Konwencją państwo-strona zobowiązane jest jedynie do cyklicznego sprawozdawania postępów w zakresie realizacji zobowiązań wynikających z tej Konwencji. Protokół fakultatywny przewiduje natomiast możliwość składania skarg indywidualnych przez osoby, które twierdzą, że są ofiarami naruszenia przez państwo-stronę postanowień Konwencji. W efekcie Komitet do spraw praw osób niepełnosprawnych może zalecić organom państwa odpowiednie działania naprawcze lub zmiany o charakterze legislacyjnym. Prawo do składania skarg indywidualnych nie przysługuje jednak polskim obywatelom, ani innym osobom, które zostały pokrzywdzone w wyniku działania lub zaniechania polskich instytucji publicznych. Do chwili obecnej Polska nie podpisała bowiem, ani nie ratyfikowała Protokołu fakultatywnego do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Dlatego Rzecznik zwrócił się do Prezes Rady Ministrów z apelem o pilne ratyfikowanie przez Polskę Protokołu fakultatywnego do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. W ocenie Rzecznika podpisanie i ratyfikacja Protokołu w istotny sposób przyczyni się do dalszej poprawy sytuacji osób z niepełnosprawnościami w Polsce. Apel poparło 170 organizacji działających na rzecz osób z niepełnosprawnościami, ochrony praw człowieka, równego traktowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

W odpowiedzi Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wskazała liczne wątpliwości polskiego rządu w tym zakresie. Zasadnicze zastrzeżenia rządu dotyczą możliwości weryfikacji, na drodze skarg indywidualnych, przestrzegania postanowień Konwencji dotyczących społecznych praw człowieka (takich jak prawo do edukacji, prawo do ochrony socjalnej, prawo do zdrowia). Minister przedstawiła także wątpliwości dotyczące procedury monitorowania wykonywania wydanych decyzji. Uznano, że Komitet nadużywa swoich kompetencji w tym zakresie, obligując państwo do przedstawienia informacji o sposobie wdrożenia zaleceń wydanych na skutek rozpoznania indywidualnej sprawy osoby z niepełnosprawnością.

Rzecznik będzie zabiegał o zmianę decyzji rządu w sprawie ratyfikacji Protokołu fakultatywnego do Konwencji.

### III. Działalność międzynarodowa Rzecznika Praw Obywatelskich w obszarze równego traktowania

Zasada równego traktowania i niedyskryminacji jest istotnym elementem międzynarodowego prawa ochrony praw człowieka. Zarówno w systemie uniwersalnym, jak i w ramach europejskich organizacji ochrony praw człowieka, zasadzie tej poświęcone są liczne akty prawne, projekty i inicjatywy. Rzecznik wykonuje funkcje niezależnego organu do spraw równego traktowania na podstawie implementowanych do polskiego porządku prawnego antydyskryminacyjnych dyrektyw Unii Europejskiej. Z tych wszystkich powodów Rzecznik w obszarze realizacji zasady równego traktowania prowadzi aktywną współpracę międzynarodową z podmiotami zagranicznymi.

Do głównych partnerów Rzecznika w tym obszarze należy Europejska Sieć Organów do spraw Równego Traktowania EQUINET<sup>1271</sup>, której Rzecznik jest członkiem od 2011 r. Organizacja ta jest profesjonalną platformą współpracy i wzajemnego wsparcia w kwestiach interpretacji prawnej i praktycznej realizacji dyrektyw Unii Europejskiej mających na celu przeciwdziałanie dyskryminacji. Zrzesza 46 krajowych organów do spraw równego traktowania z 34 państw europejskich. Od 2013 r. przedstawicielka Rzecznika pełni funkcję członkini 9-osobowego zarządu tej organizacji. W roku 2016 przedstawiciele Rzecznika wzięli udział w szeregu szkoleń, seminariów i konferencji w tym m.in.: *Accessibility and reasonable accommodation issues*<sup>1272</sup>, *Gender Equality in Education*<sup>1273</sup>, *Strengthening the effectiveness of Equal Treatment Legislation*<sup>1274</sup>, *Inclusive and Equal: Innovating at the intersections of gender equality*<sup>1275</sup>. Pracownicy Biura Rzecznika brali także czynny udział w pracach trzech grup roboczych EQUINETU zajmujących się analizą praktycznego zastosowania przepisów antydyskryminacyjnych w państwach członkowskich (*Working Group on Equality Law*), równym traktowaniem mężczyzn i kobiet (*Working Group on Gender Equality*) oraz antydyskryminacyjną polityką Unii Europejskiej (*Working Group on Policy Formation*).

W roku 2016 Rzecznik rozpoczął także realizację 2-letniego projektu finansowanego ze środków Komisji Europejskiej, którego celem jest wsparcie instytucji Ombudsmana Republiki Azerbejdżanu (*Support to the Strengthening of*

---

<sup>1271</sup> Zob. <http://www.equineteurope.org/>.

<sup>1272</sup> 4 - 5 kwietnia 2016 r.

<sup>1273</sup> 19 - 20 maja 2016 r.

<sup>1274</sup> 16 czerwca 2016 r.

<sup>1275</sup> 7 grudnia 2016 r.

*the Commissioner for Human Rights of the Republic of Azerbaijan*). Jeden z komponentów tego projektu poświęcony jest ochronie praw osób starszych i osób z niepełnosprawnościami w Azerbejdżanie. Eksperti Biura Rzecznika zaangażowani są m.in. w przygotowanie analizy luk prawnych oraz najpilniejszych potrzeb w tym zakresie, a także opracowanie – wraz z pracownikami Biura Ombudsmana Azerbejdżanu – strategii działania w tych obszarach.

W wyniku współpracy z Biurem Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR) opracowano założenia projektu poświęconego kompleksowej reakcji na przestępstwa motywowane uprzedzeniami (*Building a Comprehensive Criminal Justice Response to Hate Crime*). W ramach projektowanych działań Biuro Rzecznika odpowiadać ma za przeprowadzenie ogólnopolskich badań na temat tzw. „ciemnej liczby” przestępstw motywowanych uprzedzeniami, to jest czynów zabronionych, które nie zostały zgłoszone żadnym organom ścigania. Projekt uzyskał finansowanie Komisji Europejskiej, a jego rozpoczęcie planowane jest na luty 2017 r.

## IV. Działalność innych organów publicznych w obszarze równego traktowania

### A. Wybrane orzeczenia sądów krajowych i międzynarodowych w obszarze równego traktowania

Na podstawie przepisów ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich elementem informacji rocznej Rzecznika jest informacja o przestrzeganiu zasady równego traktowania w Rzeczypospolitej Polskiej. Z tego powodu poniżej przedstawione zostały wybrane orzeczenia sądów krajowych i międzynarodowych dotyczące tej materii, również te, które w sposób bezpośredni nie dotyczą Polski. Należy bowiem mieć na uwadze, że poglądy zaprezentowane w orzeczeniach sądów europejskich w istotny sposób oddziałują na poziom ochrony praw jednostki w Polsce i są ważnym źródłem informacji dla Parlamentu.

#### 1. Wybrane orzeczenia sądów krajowych

##### **Procedura umieszczania osoby ubezwłasnowolnionej w domu pomocy społecznej oraz brak możliwości wnioskowania przez te osoby o przeprowadzenie weryfikacji konieczności ich pobytu w dps**

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2016 r. (sygn. akt K 31/15)

*Kwestionowana przez wnioskodawcę norma prawna jest niezgodna z art. 41 ust. 1 w związku z art. 30 Konstytucji przez to, że wręcz ostentacyjnie pozwala zignorować autonomię decyzji osoby całkowicie ubezwłasnowolnionej, sprawiając, że zostanie ona potraktowana przedmiotowo lub innymi słowy – stanie się przedmiotem działań ze strony innych, zwłaszcza władzy publicznej.*

We wniosku do Trybunału Rzecznik zakwestionował leżące u podstaw art. 38 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego założenie, jakoby zgoda opiekuna prawnego na umieszczenie osoby ubezwłasnowolnionej w domu pomocy społecznej oznaczała jednocześnie zgodę osoby, której decyzja ta dotyczy bez konieczności uwzględnienia lub interpretacji jej woli i preferencji. W ocenie Rzecznika, zdolności do czynności prawnych nie można utożsamiać ze zdolnością do wyrażenia woli lub podejmowania decyzji. Rzecznik zaskarżył także art. 41 ustawy w zakresie w jakim nie przewiduje mechanizmów kontroli zasadności i legalności przebywania osób całkowicie ubezwłasnowolnionych w domach pomocy społecznej, jak również pozbawia ich prawa do inicjowania postępowania w sprawie weryfikacji decyzji sądu w razie zmiany okoliczności faktycznych.

Trybunał zauważył, iż „fakt, że w ramach tzw. dobrowolnego przyjęcia do domu pomocy społecznej sąd może udzielić opiekunowi zezwolenia na umieszczenie w takim ośrodku osoby całkowicie ubezwłasnowolnionej, zupełnie

pomijając jej wolę - przy założeniu, że osoba z niepełnosprawnością psychiczną lub intelektualną zachowuje zdolność komunikowania swych preferencji, potrzeb i decyzji - stanowi przykład „ustawowego odpodmiotowienia – urzeczowienia”, naruszającego godność w rozumieniu art. 30 Konstytucji.

### **Nagranie rozmowy z osobą dyskryminującą jako dowód**

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 kwietnia 2016 r. (sygn. akt II CSK 478/15)

*Dowód z nagrania bez zgody jednego z uczestników rozmowy może dyskwalifikować okoliczności w jakich nastąpiło nagranie, jeżeli wskazują one jednoznacznie na poważne naruszenie zasad współżycia społecznego, np. przez naganne wykorzystanie trudnego położenia, stanu psychicznego lub psychofizycznego osoby, z którą rozmowa była prowadzona. Wyrażenie przez osoby nagrane zgody na wykorzystanie nagrania w celach dowodowych przed sądem cywilnym usuwa zazwyczaj przeszkodę, jaką stanowi nielegalne pozyskanie nagrania. Brak takiej zgody wymaga przeprowadzenia oceny, czy dowód - ze względu na swoją treść i sposób uzyskania - nie narusza konstytucyjnie gwarantowanego (art. 47 Konstytucji) prawa do prywatności osoby nagranej, a jeżeli tak, to czy naruszenie tego prawa może znaleźć uzasadnienie w potrzebie zapewnienia innej osobie prawa do sprawiedliwego procesu (art. 45 Konstytucji).*

### **Wniesienie odwołania od wypowiedzenia umowy o pracę nie jest warunkiem zasądzenia odszkodowania z powodu dyskryminacji**

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 28 września 2016 r. (sygn. akt III PZP 3/16)

*Wniesienie przez pracownika odwołania od wypowiedzenia (wystąpienie z roszczeniami z tytułu naruszającego prawo wypowiedzenia umowy o pracę na podstawie art. 45 § 1 Kp) nie jest warunkiem zasądzenia na jego rzecz odszkodowania z art. 18<sup>3d</sup> Kp z tytułu dyskryminującej przyczyny wypowiedzenia lub dyskryminującej przyczyny wyboru pracownika do zwolnienia z pracy.*

Pracodawca zdecydował o zwolnieniu pracownicy, jako przyczynę podając niekorzystanie przez nią ze specjalistycznego oprogramowania i nieznajomość języka angielskiego, a ponadto problemy z pracą zespołową. Zdaniem powódki faktycznym powodem wypowiedzenia jej umowy był wiek – ukończone 50 lat. Sądy, zarówno I, jak i II instancji, oddaliły powództwo. Sąd apelacyjny w uzasadnieniu wskazał, że nie można skutecznie dochodzić odszkodowania za wadliwą przyczynę wypowiedzenia (w tym wypadku rzekomo dyskryminującą) w sytuacji, gdy pracownik wcześniej nie podważył skutecznie samego



wypowiedzenia. Inaczej mówiąc, ewentualne odszkodowanie z tytułu dyskryminacji przy zwolnieniu może być zasądzone tylko wtedy, gdy wcześniej pracownikowi udało się uzyskać orzeczenie sądowe uznające wypowiedzenie za niezgodne z prawem. Sąd Najwyższy rozpatrując skargę kasacyjną uznał, że wniesienie odwołania od wypowiedzenia nie jest koniecznym warunkiem zasądzenia odszkodowania z tytułu dyskryminującej przyczyny wypowiedzenia. Bezprawność wypowiedzenia i dyskryminacja to dwie różne sprawy.

### **Ustalenie treści aktu urodzenia dziecka urodzonego przez transmęczyznę**

Postanowienie Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 7 marca 2016 r. (sygn. akt I Ca 1830/16)

*W interesie społecznym pozostaje utrzymanie spójnego systemu prawa rodzinnego, który przede wszystkim chroni nadrzędne interesy dziecka. W postępowaniu tym istotne jest, aby uwzględnić prawo narodzonego dziecka do posiadania aktu urodzenia zgodnego z prawdą genetyczną poprzez prawidłowe wpisanie danych jego matki i ojca.*

Sprawa dotyczyła ustalenia treści aktu urodzenia dziecka urodzonego przez transpłciowego mężczyznę, którego płeć została ustalona prawomocnym wyrokiem sądu kilka lat wcześniej. Nie zostało wszczęte postępowanie o ustalenie ojcostwa urodzonego przez niego dziecka i żaden mężczyzna nie złożył oświadczenia o uznaniu tego dziecka. Kierownik urzędu stanu cywilnego zwrócił się do sądu o ustalenie treści aktu urodzenia dziecka. Sąd I instancji orzekł wpisanie fikcyjnych danych matki, natomiast transpłciowego mężczyznę wskazał jako ojca, zgodnie z wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich, który przyłączył się do tego postępowania. Od tego postanowienia została złożona apelacja prokuratora. Sąd Apelacyjny orzekł wpisanie danych transpłciowego mężczyzny jako matki oraz kryjących danych ojca.

### **Dyskryminacja osób pochodzenia romskiego**

Wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 27 kwietnia 2016 r. (sygn. akt II AKa 91/16)

*Sąd z doświadczenia życiowego posiada wiadomości, że osoby pochodzenia romskiego są często dyskryminowane w środowisku współwzięńców.*

Sądy Okręgowy i Apelacyjny we Wrocławiu, rozpoznając sprawę o odszkodowanie i zadośćuczynienie za niesłuszny areszt i dyskryminację rasową osoby pochodzenia romskiego, przychyliły się do wniosków powoda, pomimo braków jednoznacznych dowodów na dyskryminację. W uzasadnieniu Sąd Apelacyjny poza doświadczeniem życiowym przywołał orzecznictwo

Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który stwierdził, że w wyniku burzliwej historii i ciągłego wysiedlenia społeczność romska jest szczególnie narażona na dyskryminację. Z tego powodu sąd podwyższył sumę zadośćuczynienia za dyskryminację.

**Zasądzenia zadośćuczynienia oraz domaganie się przeprosin na podstawie ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów UE w zakresie równego traktowania**

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 23 sierpnia 2016 r. (sygn. akt I ACa 1522/15)

*Z uwagi na brak takiego wyraźnego zastrzeżenia w przepisach ustawy antydyskryminacyjnej, możliwość żądania zadośćuczynienia z tytułu naruszenia przewidzianego w niej zakazu nierównego traktowania wydaje się więc wyłączona. Podobnie jak żądanie zasądzenia zadośćuczynienia, tak i domaganie się przeprosin nie ma podstaw w ustawie antydyskryminacyjnej.*

Zdaniem Sądu ustawa o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania<sup>1276</sup> nie implementowała w pełnym zakresie dyrektywy Rady 2004/113/WE wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług, a w szczególności art. 4 tej dyrektywy, zgodnie z którą zasada równości kobiet i mężczyzn oznacza, że nie istnieje żadna bezpośrednia lub pośrednia dyskryminacja ze względu na płeć, w tym mniej korzystne traktowanie kobiet ze względu na ciążę lub macierzyństwo. Sąd miał na uwadze przepis art. 12 cyt. ustawy, zgodnie z którym w przypadku naruszeń zasady równego traktowania określonych w niniejszej ustawie, w stosunku do osoby fizycznej, w tym w związku z ciążą, urlopem macierzyńskim, dodatkowym urlopem macierzyńskim urlopem na warunkach urlopu macierzyńskiego, dodatkowym urlopem na warunkach urlopu macierzyńskiego, urlopem ojcowskim lub urlopem wychowawczym, osobom fizycznym przysługuje roszczenie, o którym mowa w art. 13, jednakże zdaniem Sądu sformułowania tego przepisu mówiące o urlopie macierzyńskim i wychowawczym świadczą o tym, że przepis ten dotyczy dyrektywy w sprawie równego traktowania kobiet w dziedzinie zatrudnienia i pracy, a nie w sprawie równego dostępu do towarów i usług. Sąd zastosował wobec powyższego przepisy wspomnianej dyrektywy bezpośrednio i doszedł do wniosku, że art. 4 znajduje wprost zastosowanie do sytuacji karmienia piersią w miejscach publicznych.

---

<sup>1276</sup> Ustawa z 3 grudnia 2010 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 254, poz. 1700, z późn. zm.).

**Przesłanki zasądzenia odszkodowania z ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów UE w zakresie równego traktowania**

Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 29 grudnia 2016 r. (sygn. akt XXV C 1801/15).

*Przepisy ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów UE w zakresie równego traktowania odsyłają w tym przedmiocie do przepisów ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (art. 13 ust. 2). W przypadku domagania się ochrony majątkowej, tak jak w niniejszej sprawie domagała się tego powódka, przesłankami ochrony są naruszenie lub zagrożenie naruszeniem dóbr osobistych, bezprawność zachowania skutkującego naruszeniem lub zagrożeniem tychże dóbr oraz wina sprawcy naruszenia dóbr osobistych. Norma prawna zawarta w art. 24 k.c. ustanawia domniemanie bezprawności naruszenia dobra osobistego. Dlatego na powódce spoczywał ciężar udowodnienia faktu, że jej dobro osobiste zostało naruszone (art. 6 k.c.), zaś na pozwanym ciężar udowodnienia, że naruszenie to nie było bezprawne.*

Sąd Okręgowy w Warszawie oddalając powództwo w sprawie o dyskryminację w procesie rekrutacji ze względu na macierzyństwo wskazał, że przesłankami przyznania odszkodowania na podstawie ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów UE w zakresie równego traktowania jest m.in. wina sprawcy nierównego traktowania. Obowiązkiem poszkodowanego jest ponadto udowodnienie, że doszło do naruszenia dobra osobistego.

**Molestowanie w miejscu pracy ze względu na bezwyznaniowość**

Wyrok Sądu Okręgowego w Opolu z dnia 15 września 2016 r. (sygn. akt V P 40/14)

*Stworzenie atmosfery zastraszenia, wrogości i wykluczenia jest molestowaniem w rozumieniu art. 18 3a § 5 pkt. 2 Kodeksu pracy.*

Sprawa dotyczyła nauczycielki matematyki, która kwestionowała obecność symbolu religijnego w pokoju nauczycielskim. Sąd podkreślił, że przedmiotem postępowania nie było rozstrzygnięcie co do kwestii obecności krzyża w pomieszczeniach szkolnych, ale akceptowanie przez dyrekcję zachowań nauczycieli wobec powódki w związku ze zdjęciem przez nią krzyża. W ocenie Sądu dyrektorka szkoły nie dość, że nie podjęła inicjatywy zażegnania zaistniałego konfliktu, to w jasny sposób opowiedziała się po jednej z jego stron, będąc w wyraźnej opozycji do powódki, oraz wyrażając to publicznie w swoim wystąpieniu do całej kadry pedagogicznej szkoły. Dyrektorka nie reagowała również na agresywne zachowania innych nauczycieli kierowane do powódki, które miały miejsce na jednym ze spotkań rady pedagogicznej. Sąd krytycznie odniósł się także

do sposobu procedowania i treści nagany jaką w okresie, w którym eskalował konflikt została ukarana powódka.

**Nawoływanie do nienawiści na tle różnic wyznaniowych i narodowościowych poprzez spalenie kukły Żyda na Rynku we Wrocławiu**

Wyrok Sądu Rejonowego dla Wrocławia - Śródmieście z dnia 21 listopada 2016 r. (sygn. akt V K 514/16)

*Czyn z art. 256 §1 Kodeksu karnego może polegać również na zachowaniu niewerbalnym. Nie ulega najmniejszych wątpliwości, że poprzez publiczne spalenie kukły oskarżony nawoływał do nienawiści wobec osób, które ta kukła symbolizowała. Gest ten, stanowiący swoistą symulację unicestwienia człowieka poprzez jego spalenie, musiał mieć na celu wzbudzenie w odbiorcach silnych, negatywnych emocji skierowanych przeciwko grupie osób, które kukła miała reprezentować. W realiach przedmiotowej sprawy wykluczona jest ewentualność, aby spalenie kukły nastąpiło nie z uwagi na chęć oskarżonego podburzenia innych osób, ale z innych powodów, np. jako forma artystycznej prowokacji. Cała otoczka towarzysząca spalaniu kukły oraz sposób działania oskarżonego, zachowującego podniosłą postawę w czasie czynu, świadczy o tym, że celem spalania kukły było takie oddziaływanie na adresatów, aby wywołać u nich uczucie wrogości wobec osób, które kukła przedstawiała.*

Podczas zgromadzenia publicznego we Wrocławiu została spalona kukła przypominająca postać ortodoksyjnego Żyda. Odnosząc się do linii obrony oskarżonego, zgodnie z którą kukła przedstawiała konkretną osobę i to bez podłoża religijnego lub narodowościowego, Sąd wyjaśnił, iż nawoływanie do nienawiści nawet do pojedynczej osoby, jeżeli odbywa się na tle narodowościowym lub religijnym, stanowi przestępstwo z art. 256 §1 Kodeksu karnego.

**Nabycie nieruchomości przez cudzoziemca pozostającego w związku partnerskim zawartym w innym państwie**

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 września 2016 r. (sygn. akt II OSK 2982/14)

*Polski porządek prawny w ogóle nie przewiduje możliwości legalizacji związków osób tej samej płci, a, co istotne, w Polsce związki partnerskie nie są uregulowane w odniesieniu także do osób heteroseksualnych. Jedyнным prawnie uregulowanym związkiem dwojga osób jest małżeństwo, będące zgodnie z art. 18 Konstytucji związkiem kobiety i mężczyzny, których sytuacja nie jest porównywalna z sytuacją osób pozostających we wspólnym pożyciu bez względu na orientację seksualną partnerów. Odmienne traktowanie osób tej samej płci będących w*

*związku partnerskim nie wynika z tego, jakiej są orientacji seksualnej, ale ze statusu prawnego, jaki ich związek posiada, przy czym państwo jest uprawnione do kształtowania tego statusu odmiennie od pozycji małżeństw.*

Obywatel Chile, który zawarł związek partnerski z obywatelem polskim w Wielkiej Brytanii wystąpił do Ministra Spraw Wewnętrznych o zezwolenie na nabycie nieruchomości. Minister odmówił udzielenia zezwolenia oceniając, że wskazane przez cudzoziemca okoliczności nie stanowią potwierdzenia istnienia związków z Polską w rozumieniu art. 1a ust. 1 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców<sup>1277</sup>. NSA uchylił wyrok sądu I instancji i decyzje, które odmawiały udzielenia takiego zezwolenia obywatelowi Chile, który zawarł związek z Polakiem w Wielkiej Brytanii. Sąd orzekł, że związki partnerskie osób tej samej płci zawarte za granicą, podobnie jak związki małżeńskie, także mogą być okolicznością potwierdzającą istnienie więzi z Polską, która pozwalałby na wydanie zgody na nabycie nieruchomości w strefie nadgranicznej przez cudzoziemca. NSA podkreślił, że katalog okoliczności, które mogą potwierdzić istnienie związków z Polską, jest otwarty, a ten fakt może potwierdzać nie tylko małżeństwo, ale także związek o charakterze nieformalnym, w tym hetero- i homoseksualny.

### **Transkrypcja aktu urodzenia, w którym jako rodzice wskazane są dwie kobiety**

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 10 maja 2016 r. (sygn. akt III SA/Kr 1400/15)

*Nie może budzić wątpliwości, że wpisanie do polskich ksiąg stanu cywilnego treści zagranicznego aktu urodzenia, który obok matki dziecka jako drugiego rodzica wymienia kobietę, w konsekwencji czego rodzicami dziecka są osoby tej samej płci, stanowiłoby pogwałcenie podstawowych zasad polskiego porządku prawnego.*

### **Partner tej samej płci jako osoba najbliższa w rozumieniu Kodeksu karnego**

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 25 lutego 2016 r. (sygn. akt I KZP 20/15)

*Zawarty w art. 115 § 11 k.k. zwrot „osoba pozostająca we wspólnym pożyciu” określa osobę, która pozostaje z inną osobą w takiej relacji faktycznej, w której pomiędzy nimi istnieją jednocześnie więzi duchowe (emocjonalne), fizyczne oraz gospodarcze (wspólne gospodarstwo domowe). Ustalenie istnienia takiej relacji, tj. „pozostawania we wspólnym pożyciu”, jest możliwe także wtedy, gdy brak*

---

<sup>1277</sup> Ustawa z 24 marca 1920 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 167, poz. 1758, z późn. zm.).

*określonego rodzaju więzi jest obiektywnie usprawiedliwiony. Odmienność płci osób pozostających w takiej relacji nie jest warunkiem uznania ich za pozostających we wspólnym pożyciu w rozumieniu art. 115 § 11 k.k.*

## 2. Wybrane orzeczenia sądów międzynarodowych<sup>1278</sup>

### **Kontakt głuchego ojca z synem**

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 10 stycznia 2017 r., skarga nr 32407/13 (Nowakowski przeciwko Polsce)

Trybunał uznał, że odmowa rozszerzenia kontaktów głuchego ojca z synem z uwagi na niepełnosprawność skarżącego, stanowi naruszenie art. 8 Konwencji (poszanowanie życia prywatnego i rodzinnego). Sądy krajowe powinny skupić się nie na barierach komunikacyjnych osób głuchych, ale na tym, jak te bariery zlikwidować. Sądy nie rozważyły natomiast żadnych środków, które mogłyby ułatwić kontakt skarżącego z synem.

### **Transkrypcja zagranicznego aktu urodzenia dziecka urodzonego przez matkę zastępczą**

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 21 lipca 2016 r., skarga nr 9063/14 i 10410/14 (sprawa Foulet i Bouvet przeciwko Francji)

Trybunał uznał naruszenie art. 8 Konwencji (prawo do poszanowania życia rodzinnego i prywatnego) wobec dzieci urodzonych przez matkę surogatkę w Indiach. Surogacja jest we Francji przestępstwem i z tego powodu odmówiono transkrypcji aktów urodzenia. Trybunał zwrócił uwagę na nadrzędny interes dziecka w tej sprawie Dziecko, któremu odmówiono transkrypcji aktu urodzenia, znajduje się w sytuacji niepewności co do swojego statusu prawnego i oznacza, że jego związek z rodzicami, ustalonymi w zagranicznym akcie urodzenia, jest nierozpoznany przez porządek prawny Francji.

### **Dyskryminacja ze względu na orientację seksualną**

---

<sup>1278</sup> Zestawienie obejmuje wybrane orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w układzie chronologicznym (tj. wg daty wydania).



Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 30 czerwca 2016 r., skarga nr 51362/09 (sprawa Taddeucci i McCall przeciwko Włochom)

Skarżący to Włoch i Nowozelandczyk – para tej samej płci zamieszkała w Nowej Zelandii. Po przeprowadzce do Włoch, Nowozelandczyk starał się o zezwolenie na pobyt w związku z tym, że jest członkiem rodziny swojego partnera. We Włoszech nie było możliwe zawarcie związku partnerskiego, ani małżeńskiego przez parę tej samej płci, zaś prawo pobytu przysługiwało tylko małżonkom w rozumieniu prawa włoskiego i z tego powodu skarżącemu odmówiono przyznania prawa pobytu. Trybunał uznał, że doszło do naruszenia art. 14 Konwencji (zakaz dyskryminacji) w związku z art. 8 Konwencji (poszanowanie życia prywatnego i rodzinnego) – skoro we Włoszech nie było możliwe zawarcie związku małżeńskiego przez parę tej samej płci, dyskryminacją pośrednią jest traktowanie w ten sam sposób związków nieformalnych hetero- i homoseksualnych.

### **Przestępstwa z nienawiści**

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 12 kwietnia 2016 r. skarga nr 12060/12 (sprawa M.C. i A.C. przeciwko Rumunii)

W ocenie Trybunału należyte zbadanie sprawy w ramach postępowania przygotowawczego w sprawie o napaść, nie tylko pod kątem naruszenia art. 3 i art. 8 Konwencji, ale również art. 14 (zakaz dyskryminacji), jest obowiązkiem władz, pomimo faktu, iż podżeganie do mowy nienawiści i dyskryminacja na gruncie orientacji seksualnej nie były karalne w chwili popełnienia czynu.

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 24 marca 2016 r. skarga nr 48475/09 (sprawa Sakir przeciwko Grecji)

Trybunał podkreślił, że w przypadku, gdy istnieje podejrzenie, że akt przemocy wynikał z postaw rasistowskich, szczególnie istotne jest, by śledztwo było prowadzone sprawnie i bezstronnie. Istnieje bowiem potrzeba ciągłego potwierdzania społecznego potępienia rasizmu oraz nienawiści etnicznej, zapobiegania wrażeńi zmy i tolerancji władz wobec tego typu bezprawnych czynów, oraz potrzeba podtrzymywania zaufania mniejszości



wobec zdolności władz zapewnienia im ochrony przed groźbą przemocy rasistowskiej.

### **Dyskryminacja osób niewidomych w dostępie do oświaty**

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 23 lutego 2016 r., skarga nr 51500/08 (sprawa Civek przeciwko Turcji)

Trybunał uznał, że odmowa przyjęcia niewidomej studentki na akademię muzyczną z powodu jej niepełnosprawności stanowiła naruszenie zakazu dyskryminacji w związku z prawem do nauki. Trybunał zauważył, że dyskryminacja z uwagi na niepełnosprawność rozszerzała się również na odmowę dostosowania pomieszczeń celem ułatwienia osobom niepełnosprawnym dostępu do edukacji. Przez odmowę przyjęcia skarżącej bez rozważenia możliwości dostosowania warunków do jej niepełnosprawności, władze krajowe uniemożliwiły jej, bez wskazania jakiegokolwiek obiektywnego czy też rozsądnego wyjaśnienia, korzystanie z edukacji muzycznej, co naruszyło prawo do nauki z art. 2 protokołu nr 1 do Konwencji w związku z zakazem dyskryminacji z art. 14 Konwencji.

### **Dyskryminacja ze względu na niepełnosprawność**

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 29 marca 2016 r., skarga nr 16899/13 (sprawa Kocherov i Sergeyeva przeciwko Rosji)

Naruszenie art. 8 Konwencji (prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego) z uwagi na niewłaściwie uzasadnioną przez sądy odmowę przyznania skarżącemu pieczy nad jego córką, motywowaną jego lekką niepełnosprawnością intelektualną, uprzednim długotrwałym przebywaniem w domu pomocy społecznej oraz ubezwłasnowolnieniem jego partnerki. Trybunał przypominał, że co do zasady z art. 8 wynika obowiązek państw umożliwienia zachowania więzi między rodzicami a dziećmi. Wprawdzie władzom krajowym, jako dysponującym najlepszym rozeznaniem w sytuacji poszczególnych osób, przysługuje margines oceny w sprawach dotyczących tak wrażliwej kwestii jak piecza rodziców wobec dzieci, margines oceny jest jednak ograniczony. Władze zobowiązane są do znalezienia właściwej równowagi między interesami dziecka i rodziców, przy szczególnym uwzględnieniu interesów tego pierwszego. Interes dziecka może w niektórych

przypadkach przeważać, a rodzic nie jest uprawniony na gruncie art. 8 Konwencji do uzyskania takich środków, które szkodziłyby zdrowiu lub rozwojowi dziecka. Trybunał podkreślił, że brak wystarczających umiejętności bądź doświadczenia rodzicielskiego nie może uzasadniać per se ograniczenia władzy rodzicielskiej lub przetrzymywania dziecka w placówce publicznej. Także domniemane problemy finansowe skarżącego nie mogły być same w sobie uznane przez Trybunał za wystarczające podstawy ograniczenia pieczy skarżącego nad córką.

### **Dyskryminacja przez asocjację**

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 22 marca 2016 r. skarga nr 23682/13 (sprawa Guberina przeciwko Chorwacji)

Skarżący sprzedał mieszkanie na trzecim piętrze budynku bez windy i zakupił dom wyposażony w udogodnienia dostosowane do potrzeb jego poważnie niepełnosprawnego dziecka. Odmówiono mu ulgi podatkowej przysługującej na podstawie ustawodawstwa z tytułu zakupu mieszkania spełniającego wymogi podstawowej infrastruktury, argumentując, że jego dotychczasowe mieszkanie spełniało takie wymogi (ogrzewanie, elektryczność itp.). Nie uwzględniono problemów z poruszaniem się niepełnosprawnego dziecka związanych z brakiem windy.

Trybunał uznał, że art. 14 ma zastosowanie także w sytuacji, w której osoba jest traktowana mniej korzystnie z uwagi na status innej osoby. Zignorowanie potrzeb niepełnosprawnego dziecka w czasie stosowania zasad zwolnienia podatkowego jest dyskryminacją. Trybunał nie uwzględnił argumentu, że organy podatkowe stosowały obiektywnie sformułowane kryteria bez możliwości uwzględniania dodatkowych okoliczności. Sposób interpretacji przepisów podatkowych uznał za zbyt restrykcyjny i pomijający wymogi dotyczące ochrony praw osób niepełnosprawnych wynikające z prawa międzynarodowego i innych regulacji prawa krajowego. Trybunał przypomniał o zobowiązaniach wynikających z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, w tym dotyczących rozsądnych udogodnień, dostępności i niedyskryminacji oraz konieczności zapewnienia pełnego i skutecznego uczestnictwa osób niepełnosprawnych w życiu społecznym.

### **Przemoc domowa**

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 22 marca 2016 r., skarga nr 646/10 (sprawa M.G. przeciwko Turcji) i z dnia 28 czerwca 2016 r., skarga nr 63034/11 (sprawa Halime Kilic przeciwko Turcji)

Trybunał po raz kolejny podkreślił, że bierność władz wobec przemocy domowej wobec kobiet jest naruszeniem Konwencji. Trybunał uznał, iż skutkiem braku wyciągnięcia konsekwencji przez organy krajowe, kiedy sprawca ignorował sądowe nakazy chroniące ofiarę, było pozbawienie zastosowanych środków ochrony wszelkiej skuteczności, podczas gdy sprawca dalej bezkarnie napastował swoją żonę i dzieci.

### **Dyskryminacja ze względu na wiek**

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 15 listopada 2016 r. w sprawie C-258/15

Artykuł 2 ust. 2 dyrektywy Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy w związku z art. 4 ust. 1 tej dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu takiemu jak, iż kandydaci na funkcjonariuszy policji wykonujących wszystkie spoczywające na policji zadania operacyjne lub egzekucyjne nie powinni mieć ukończonych 35 lat.

### **Dyskryminacja pośrednia ze względu na przynależność państwową**

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie C-238/15

Artykuł 7 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 492/2011 z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie ustawodawstwu państwa członkowskiego, które w celu promowania zwiększenia proporcji mieszkańców posiadających dyplom ukończenia szkoły wyższej, uzależnia przyznanie pomocy finansowej na studia wyższe studentom niezamieszkałym w tym państwie od warunku, aby w chwili złożenia wniosku o pomoc finansową co najmniej jedno z rodziców tych studentów pracowało w tym państwie członkowskim przez minimalny

nieprzerwany okres pięciu lat, lecz nie przewiduje takiego warunku w odniesieniu do studentów zamieszkałych na terytorium wspomnianego państwa członkowskiego.

### **Dyskryminacja ze względu na niepełnosprawność**

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 1 grudnia 2016 r. w sprawie C-395/15

Dyrektywę Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającą ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy należy interpretować w ten sposób, że:

fakt, że z powodu wypadku przy pracy dana osoba znajduje się przez nieokreślony okres w sytuacji czasowej niezdolności do pracy w rozumieniu prawa krajowego, nie oznacza sam w sobie, że ograniczenie zdolności tej osoby można zakwalifikować jako „długotrwałe” w rozumieniu definicji „niepełnosprawności” wskazanej w tej dyrektywie, rozpatrywanej w świetle Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych;

wskazówki pozwalające stwierdzić, iż takie ograniczenie jest „długotrwałe”, obejmują w szczególności fakt, że w dacie podnoszonego dyskryminującego zachowania niezdolność danej osoby nie wskazuje ściśle określonej perspektywy jej ustania w krótkim terminie, lub fakt, że ta niezdolność może się istotnie przedłużyć przed wyzdrowieniem wspomnianej osoby, oraz

w ramach rozpatrywania tego „długotrwałego” charakteru sąd odsyłający powinien uwzględnić wszystkie czynniki obiektywne w oparciu o materiały, którymi dysponuje, a w szczególności w oparciu o dokumenty i zaświadczenia dotyczące stanu tej osoby, sporządzone w oparciu o aktualną wiedzę oraz aktualne dane medyczne i naukowe.

### **B. Wybrane kontrole, badania i inne działania podejmowane przez organy publiczne w obszarze równego traktowania**

W celu opracowania kompleksowej informacji o przestrzeganiu zasady równego traktowania w Rzeczypospolitej Polskiej Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do wybranych instytucji publicznych w sprawie działań podejmowanych przez te instytucje na rzecz realizacji zasady

równego traktowania, a także najważniejszych wniosków i problemów dostrzeżonych w tym obszarze w roku 2016<sup>1279</sup>. Poniżej przedstawiono skrótowe podsumowanie uzyskanych odpowiedzi ze szczególnym uwzględnieniem wybranych problemów o charakterze generalnym i systemowym.

### 1. Zasada równego traktowania a cudzoziemcy

Urząd do Spraw Cudzoziemców<sup>1280</sup> w 2016 r. kontynuował uczestnictwo w realizacji „Porozumienia w sprawie standardowych procedur postępowania w zakresie rozpoznawania, przeciwdziałania oraz reagowania na przypadki przemocy seksualnej lub przemocy związanej z płcią wobec cudzoziemców przebywających w ośrodkach dla osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy”. Wzorem lat ubiegłych prowadzono w 2016 r. wydarzenia integracyjne cudzoziemców z lokalnymi społecznościami (tzw. cykl „Dni Otwartych”). Urząd współpracował przy realizacji projektów partnerskich organizacji pozarządowych w zakresie edukacji i integracji osób ubiegających się o nadanie ochrony międzynarodowej w Polsce. Pracownicy Urzędu podejmowali szereg działań mających na celu ułatwienie adaptacji cudzoziemców przebywających w ośrodkach, w postaci m.in. kursów orientacyjnych czy bieżącej współpracy z ośrodkami pomocy społecznej.

Z informacji przekazanych przez Zastępcę Komendanta Głównego Straży Granicznej<sup>1281</sup> wynika, że do oddziałów i ośrodków szkolenia Straży Granicznej w 2016 r. wpływały skargi dotyczące dyskryminacji. Rozpatrzono skargę m.in. obywatela Wielkiej Brytanii, który zarzucał, że podczas kontroli granicznej na lotnisku Warszawa-Okęcie czynności związane z odprawą paszportową były w stosunku do niego realizowane dłużej niż w stosunku do innych podróżnych ze względu na jego arabskie pochodzenie. W toku

---

<sup>1279</sup> XI.071.1.2016 z dnia 5 stycznia 2017 r. Wystąpienia skierowano do: Pełnomocnika Rządu ds. Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Głównego Urzędu Statystycznego, Komendy Głównej Policji, Komendy Głównej Straży Granicznej, Komisji Nadzoru Finansowego, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Krajowej Rady Sądownictwa, Najwyższej Izby Kontroli, Państwowej Inspekcji Pracy, Rzecznika Finansowego, Rzecznika Praw Dziecka, Rzecznika Praw Pacjenta, Urzędu do spraw Cudzoziemców, Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Urzędu Regulacji Energetyki, Związku Banków Polskich.

<sup>1280</sup> Pismo z 31 stycznia 2017 r.

<sup>1281</sup> Pismo z 31 stycznia 2017 r.

postępowania skargowego nie potwierdzono jednak powyższych zarzutów i w związku z tym skargę uznano za bezzasadną. Obywatele Egiptu, Francji oraz Chin złożyli zawiadomienia dotyczące kontroli legalności pobytu przeprowadzonych w porcie lotniczym Warszawa-Modlin, której miały zostać poddane osoby o określonym kolorze skóry lub rasie. Przeprowadzone postępowania skargowe nie potwierdziły stawianych zarzutów i w związku z tym skargi uznano za bezzasadne. Skarga obywatela Federacji Rosyjskiej dotyczyła sposobu przeprowadzenia przeszukania osoby podczas przyjęcia do Strzeżonego Ośrodka dla Cudzoziemców w Lesznowoli. Zdaniem skarżącego sposób przeprowadzenia przeszukania naruszał zasady wyznawanej przez niego religii muzułmańskiej. Skarżący wskazał także na fakt użycia podczas zdarzenia środków przymusu bezpośredniego. W toku przeprowadzonego postępowania nie potwierdzono jednak stawianych zarzutów i skargę uznano za bezzasadną. Obywatel Ukrainy złożył skargę na dyskryminację ze względu na narodowość poprzez używanie słów poniżających i obelżywych w trakcie kontroli granicznej. Skarga została uznana za bezzasadną wobec braku potwierdzenia tych zarzutów w toku postępowania skargowego.

Rzecznik Praw Dziecka<sup>1282</sup> w 2016 r. powziął informację o poważnych problemach związanych z prawidłowym stosowaniem przez organy administracji publicznej przepisów ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci<sup>1283</sup> określających krąg cudzoziemców uprawnionych do uzyskania świadczenia wychowawczego (świadczenie 500+). W kartach pobytu cudzoziemców (którzy uzyskali w Polsce status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zgodę na pobyt ze względów humanitarnych) brak jest adnotacji „dostęp do rynku pracy”. Posiadanie karty pobytu z tego rodzaju adnotacją jest zaś warunkiem uzyskania świadczenia. Różnicowanie sytuacji prawnej cudzoziemców jedynie ze względu na techniczną cechę wydawanych im kart pobytu narusza – zdaniem Rzecznika Praw Dziecka – wyrażony w art. 32 Konstytucji nakaz równego traktowania przez władze publiczne podmiotów podobnych.

---

<sup>1282</sup> Pismo z 31 stycznia 2017 r.

<sup>1283</sup> Ustawa z 11 lutego 2016 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 195).

Rzecznik Finansowy<sup>1284</sup> odnotował skargę klienta zarzucającego dyskryminację cudzoziemców w procesie ubiegania się o kredyt. W toku przeprowadzonego postępowania ustalono jednak, iż klientowi umożliwiono na równi z obywatelami polskimi skorzystanie z produktu kredytowego.

Rzecznik Praw Pacjenta<sup>1285</sup> otrzymał skargę pacjentki posiadającej obywatelstwo amerykańskie na niewłaściwe zachowanie personelu medycznego podmiotu leczniczego. Po przeprowadzeniu czynności wyjaśniających nie stwierdzono zasadności zarzutów. Naruszenie prawa pacjentów do świadczeń zdrowotnych Rzecznik Praw Pacjenta stwierdził w dwóch przypadkach – obywatelka Republiki Federalnej Niemiec zgłosiła Rzecznikowi Praw Pacjenta przypadek odmowy udzielenia jej świadczenia lekarskiego w nagłym przypadku przez lekarza bez obecności tłumacza przysięgłego, zaś obywatelce Ukrainy posiadającej kartę pobytu odmówiono udzielenia świadczenia zdrowotnego z zakresu podstawowej opieki zdrowotnej z powodu braku odpowiednich uprawnień, a także złożenia deklaracji wyboru lekarza podstawowej opieki zdrowotnej.

## 2. Równe traktowanie ze względu na religię lub światopogląd

W 2016 r. Rzecznik Praw Dziecka podejmował interwencje w sprawach dzieci – zarówno polskich, jak i cudzoziemców – uczących się w szkołach publicznych. Działania będące przedmiotem skarg polegały m.in. na wymuszonym uczestnictwie w uroczystościach lub obchodach o charakterze religijnym w szkołach oraz nieorganizowaniu lekcji etyki.

Rzecznik Finansowy rozpatrywał sprawę odmowy przyznania przez bank karty kredytowej osobie duchownej. Po złożeniu reklamacji bank ponownie przeanalizował wniosek o wydanie karty kredytowej i podjął pozytywną decyzję.

## 3. Prawo do równego traktowania rodziców

Do Rzecznika Praw Dziecka napływa wiele skarg ojców dotyczących nierównego traktowania ze względu na płeć w sądach rodzinnych, w

---

<sup>1284</sup> Pismo z 30 stycznia 2017 r.

<sup>1285</sup> Pismo z 8 lutego 2017 r.



szczegółności w zakresie sprawowania władzy rodzicielskiej i zapewnienia dziecku prawa do obojga rodziców.

Do Krajowej Rady Sądownictwa<sup>1286</sup> kierowano skargi z zarzutami dyskryminacji ze względu na płeć w rozstrzygnięciach sądów dotyczących miejsca pobytu dziecka lub kontaktów z nim. Zarzut ten częściej podnosili mężczyźni.

W zakresie równego traktowania rodziców w miejscu pracy do Państwowej Inspekcji Pracy<sup>1287</sup> w 2016 r. wpływały skargi na nieprzestrzeganie uprawnień pracowniczych związanych z ciążą, macierzyństwem i rodzicielstwem. Znaczna liczba zgłoszeń dotyczyła m.in. nieudzielenia zwolnienia od pracy przewidzianego w art. 188 K.p., nieprawidłowości przy wypowiedzaniu umowy o pracę w okresie ciąży oraz niewypłacenia lub zaniżenia kobiecie w ciąży wynagrodzenia za czas choroby. Ponadto w 2016 r. Państwowa Inspekcja Pracy kontynuowała realizację programu prewencyjnego pt. „Przeciwdziałanie negatywnym skutkom stresu w miejscu pracy”, którego celem jest edukowanie stron stosunku pracy w zakresie praw i obowiązków wynikających z obowiązujących przepisów prawa pracy, a także przybliżenie uczestnikom praktycznych sposobów przeciwdziałania nierównemu traktowaniu i dyskryminacji w miejscu pracy.

Rzecznik Praw Pacjenta podjął inicjatywę w zakresie równego traktowania rodziców w odniesieniu do dostępu do dokumentacji medycznej oraz informacji o stanie zdrowia pacjentów małoletnich. Odmowa udzielenia informacji dotyczących dzieci często wiąże się z niepozostawianiem rodziców w związku małżeńskim lub brakiem uregulowania kwestii władzy rodzicielskiej. Rzecznik Praw Pacjenta wystąpił do Prezesa Naczelnej Rady Lekarskiej z inicjatywą współpracy w omawianym zakresie.

#### 4. Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie i przestępstwom seksualnym

Biuro Prewencji Komendy Głównej Policji<sup>1288</sup> w 2016 r. zorganizowało dwa seminaria szkoleniowe dla koordynatorów procedury „Niebieska Karta”

---

<sup>1286</sup> Pismo z 31 stycznia 2017 r.

<sup>1287</sup> Pismo z 1 lutego 2017 r.

<sup>1288</sup> Pismo z 26 stycznia 2017 r.

z Komend Wojewódzkich Policji oraz Komendy Stołecznej Policji, a także nauczycieli szkół policyjnych realizujących zajęcia z powyższej tematyki. W Policji realizowane są szkolenia specjalistyczne i szkolenia zawodowe podstawowe, w których znajdują się treści z obszaru przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Na terenie całego kraju kontynuuje funkcjonowanie program przeciwdziałania przemocy w rodzinach policyjnych. Organizowane są szkolenia dla funkcjonariuszy dotyczące przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz przemocy seksualnej, w tym z uwzględnieniem perspektywy płci. W ramach intensyfikowania działań przeciw przemocy ze względu na płeć Policja brała udział w projekcie mającym na celu uwrażliwienie policjantów na tematykę zapobiegania i zwalczania przestępstw na tle seksualnym oraz dalszą profesjonalizację relacji Policji ze społeczeństwem. Na poziomie lokalnym realizowane są m.in. programy profilaktyczno-edukacyjne na temat przeciwdziałania przemocy domowej, prostytucji i handlowi ludźmi.

W 2016 r. Pełnomocnik Rządu do Spraw Równego Traktowania<sup>1289</sup> zrealizował ogólnopolską kampanię internetowo-radiową dotyczącą niedopuszczalności przemocy seksualnej wobec kobiet. Celem kampanii było: stworzenie przekazu podkreślającego niedopuszczalność przemocy seksualnej wobec kobiet; obalenie nieprawdziwych i szkodliwych mitów i stereotypów dotyczących przemocy seksualnej; pokazanie, że problem ten w przeważającym stopniu dotyczy kobiet; podkreślenie, że przemoc seksualna jest zjawiskiem nagannym, a także przestępstwem.

## 5. Dyskryminacja ze względu na orientację seksualną w opiece zdrowotnej

Rzecznik Praw Pacjenta otrzymał skargę na niewłaściwe zachowanie lekarza w związku z ujawnieniem homoseksualnej orientacji pacjentki. Po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego stwierdzono naruszenie prawa pacjentki do poszanowania intymności i godności.

---

<sup>1289</sup> Pismo z 27 stycznia 2017 r.

## 6. Bezpieczeństwo dzieci w przestrzeni internetowej i w zakresie usług telekomunikacyjnych

Mając na uwadze bezpieczne korzystanie przez najmłodszych użytkowników z Internetu i telefonu, w 2016 r. Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej<sup>1290</sup> realizował kampanię edukacyjno-informacyjną „Mój smartfon, mój mały świat – klikam z głową”. Podstawowym celem kampanii jest promocja bezpieczeństwa dzieci „w sieci” oraz profilaktyka poprzez edukację.

Prezes UKE od 2009 r. realizuje program Certyfikat Prezesa UKE, który jest rozpoznawalnym wśród abonentów znakiem jakości przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Realizacja Programu Certyfikat Prezesa UKE mobilizuje przedsiębiorców do tworzenia specjalnych, bezpiecznych ofert dedykowanych najmłodszym konsumentom i osobom starszym. Przedsiębiorcy uhonorowani Certyfikatem zobowiązują się prowadzić politykę równoprawnej i skutecznej konkurencji na rynku usług telekomunikacyjnych i zapewniać użytkownikom skuteczną ochronę przed nadużyciami.

## 7. Nieuczciwe praktyki handlowe wobec osób starszych

W celu ochrony interesów użytkowników usług telekomunikacyjnych w podeszłym wieku Urząd Komunikacji Elektronicznej opracował kampanię „Sprawdź, co podpisujesz”, której założeniem było podniesienie poczucia bezpieczeństwa oraz wzrost świadomości osób starszych w zakresie nieuczciwych praktyk handlowych i bezpiecznego korzystania z usług telekomunikacyjnych.

W toku prowadzonych postępowań wyjaśniających związanych z funkcjonowaniem rynku usług telekomunikacyjnych UKE zidentyfikował problem dotyczący nieetycznego zachowania przedstawicieli handlowych różnych dostawców stacjonarnych usług telekomunikacyjnych. Kontaktując się z potencjalnymi abonentami, przedstawiciele handlowi oświadczają, że reprezentują dotychczasowego dostawcę usług, podczas gdy działają w imieniu operatora konkurencyjnego, oferując obniżenie rachunków lub

---

<sup>1290</sup> Pismo z 25 stycznia 2017 r.

niepowtarzalną promocję. Umowa podpisana z nieuczciwym przedstawicielem handlowym powoduje zmianę dostawcy usług telekomunikacyjnych wbrew faktycznej woli abonenta, a oferowana obniżka rachunków w rzeczywistości często okazuje się podwyżką. Ofiarami nieuczciwych praktyk handlowych najczęściej padają osoby starsze. W 2016 r. na podstawie skarg konsumentów Urząd skierował do organów ścigania 27 zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, dotyczących 324 konsumentów.

Komisja Nadzoru Finansowego<sup>1291</sup> zidentyfikowała nieprawidłowości w zakresie oferowania i sprzedaży produktów finansowych – w szczególności kredytów konsumenckich – osobom starszym. W niektórych zbadanych przypadkach praktyki budzące wątpliwości powodowały tzw. pułapkę zadłużenia dla konsumenta. Mając na względzie zapewnienie ochrony interesów konsumentów, w szczególności będących osobami starszymi lub z niepełnosprawnościami, KNF w dniu 21 listopada 2016 r. skierowała do banków pismo zwracające uwagę na potrzebę zapewnienia odpowiednich standardów w zakresie oferowania kredytów konsumenckich. Ponadto banki zostały zobowiązane do dokonania rzetelnej oceny praktyk stosowanych przez siebie oraz pośredników, z którymi współpracują, w zakresie sprzedaży kredytów konsumenckich oraz podjęcia niezbędnych działań w celu wyeliminowania zidentyfikowanych nieprawidłowości oraz zapewnienia funkcjonowania należytych standardów w tym zakresie.

Rzecznik Finansowy otrzymał skargę na działania banku dotyczące odmowy wydawania kart kredytowych klientom powyżej 70 roku życia. W przedmiotowej sprawie klient wnioskował jedynie o opinię i poradę, natomiast nie podjął drogi reklamacyjnej.

Na podstawie skarg i zapytań wpływających do Urzędu Regulacji Energetyki<sup>1292</sup> ujawniono nieprawidłowości w działaniach przedsiębiorstw zajmujących się obrotem energią elektryczną wobec osób starszych. Odnotowano przypadek żądania od klienta w wieku powyżej 80 lat uzyskania dodatkowego podpisu młodszego domownika na jednym z dokumentów

---

<sup>1291</sup> Pismo z 25 stycznia 2017 r.

<sup>1292</sup> Pismo z 1 lutego 2017 r.

umowy zawieranej poza lokalem przedsiębiorstwa w ramach zmiany sprzedawcy energii elektrycznej. Ponadto, przedstawiciele handlowi niektórych sprzedawców energii elektrycznej wykorzystują praktyki, które mogą stawiać w szczególnie niekorzystnej sytuacji seniorów. Wskazywano m.in. na stosowanie technik marketingowych, na które osoby w starszym wieku nie tylko są bardziej podatne, lecz także mogą mieć mniejsze możliwości weryfikacji informacji i pełnej oceny konsekwencji finansowych podpisanej umowy.

#### 8. Dostępność usług telekomunikacyjnych i pocztowych dla osób z niepełnosprawnościami

Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej dokonał oceny stopnia zapewnienia przez dostawców publicznie dostępnych usług telefonicznych udogodnień dla osób z niepełnosprawnościami<sup>1293</sup>. Analiza uzyskanych informacji wykazała, że zdecydowana większość dostawców usług oferuje udogodnienia, bądź jest przygotowana do ich świadczenia w przypadku zaistnienia takiej potrzeby. Zweryfikowano także stopień dostosowania portali internetowych dostawców publicznie dostępnych usług telefonicznych do standardu WCAG 2.0 na poziomie AA. Stwierdzono, że większość audytowanych serwisów zawiera błędy uniemożliwiające swobodne poruszanie oraz obsługę przez osoby o specjalnych potrzebach. Jedynie 4 spośród 26 badanych serwisów uzyskały ocenę dostateczną i tylko 1 serwis uzyskał ocenę dobrą. Pozostałe badane strony otrzymały końcową ocenę niedostateczną, co równoznaczne jest z brakiem dostosowania do standardu WCAG 2.0.

W obszarze działalności pocztowej w 2016 r. do Urzędu zostały skierowane 2 skargi dotyczące nierównego traktowania i dyskryminacji w związku z korzystaniem z usług pocztowych. Skargi dotyczyły m.in. barier architektonicznych uniemożliwiających osobom z niepełnosprawnościami dostęp do usług pocztowych oraz braku możliwości odbioru awizowanej

---

<sup>1293</sup> Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 26 marca 2014 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących świadczenia udogodnień dla osób niepełnosprawnych przez dostawców publicznie dostępnych usług telefonicznych (Dz. U. z 2014 r. poz. 464).

przesyłki w placówce pocztowej. W przypadku dostarczania awiza osobom z niepełnosprawnościami stale przebywającym w miejscu zamieszkania, po interwencji Urzędu w każdym przypadku zostały podjęte przez operatorów pocztowych działania korygujące. Natomiast obecnie doręczanie korespondencji do tych osób odbywa się na specjalnych zasadach, tj. z pominięciem oddawczej skrzynki pocztowej i bez konieczności zgłaszania się klienta do placówki pocztowej.

Corocznie Prezes UKE przeprowadza kontrole, których celem jest uzyskanie informacji, czy operator świadczący powszechne usługi pocztowe (operator wyznaczony) zapewnia osobom z niepełnosprawnościami dostęp do świadczonych przez siebie usług<sup>1294</sup>. Dotychczasowe dane dotyczące kontrolowanych placówek pocztowych wskazują, że przystosowanie placówek miejskich i wiejskich kształtuje się na zbliżonym poziomie, nie poprawia się ono znacząco w stosunku do lat ubiegłych i może być w dalszym ciągu uznane za niewystarczające.

## 9. Dostępność programów audiowizualnych dla osób z niepełnosprawnościami

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji<sup>1295</sup> przeprowadziła kontrolę realizacji przez nadawców programów telewizyjnych obowiązku wynikającego z art. 18a ustawy o radiofonii i telewizji<sup>1296</sup> oraz „Porozumienia nadawców w sprawie realizacji obowiązków wynikających z art. 18a ustawy o radiofonii i telewizji dotyczących udogodnień w programach telewizyjnych dla osób z niepełnosprawnością wzroku i dla osób z niepełnosprawnością słuchu”. Zgodnie z powołanym powyżej przepisem, co najmniej 10% kwartalnego czasu nadawania programu, z wyłączeniem reklam i telesprzedaży, musi być wyposażonych w udogodnienia dla osób z niepełnosprawnościami, takie jak audiodeskrypcja, napisy dla niesłyszących lub tłumaczenia na język migowy. Z przeprowadzonej analizy sprawozdań nadawców wynika, że w programach nadawanych pełny rok kalendarzowy średnioroczny udział czasu audycji liczony łącznie dla obydwu rodzajów

---

<sup>1294</sup> Zgodnie z art. 62 ustawy z 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe (Dz.U. poz. 1529, z późn. zm.).

<sup>1295</sup> Pismo z 30 stycznia 2017 r.

<sup>1296</sup> Ustawa z 29 grudnia 1992 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 639, z późn. zm.).

niepełnosprawności wynosi 16,62% kwartalnego czasu nadawania, w tym udział czasu audycji dla niesłyszących z napisami – 11,98%, z tłumaczeniem na język migowy – 3,10%, z audiodeskrypcją – 2,73%. W 2016 r. sygnatariusze ww. Porozumienia nadawców wypełnili przyjęte dobrowolnie zobowiązanie zadeklarowanego udziału audycji z audiodeskrypcją (6,04% w kwartalnym czasie nadawania). Na czterech nadawców programów telewizyjnych (C+ Sport, Kino Polska, TVP Info, TVP Sport) nałożono kary finansowe z powodu niższego niż obowiązujący w ustawie o radiofonii i telewizji udziału audycji z udogodnieniami dla osób z dysfunkcją narządów wzroku lub słuchu.

Na zlecenie KRRiT osoby z dysfunkcją narządu wzroku przeprowadziły monitoring rzeczywisty audycji z audiodeskrypcją i sposobów informowania przez nadawców o tych audycjach. Monitoring ten wykazał, że aż 100% odnalezionych przez audytorów informacji o emisji audycji wyposażonych w audiodeskrypcję pochodziło ze źródeł internetowych, z czego prawie 79% audycji zostało odnalezione samodzielnie przez osoby niewidzące, a w odniesieniu do 21% audycji audytorzy musieli skorzystać z pomocy osoby trzeciej.

KRRiT brała udział w pracach komisji parlamentarnych w zakresie zwiększania kwot audycji telewizyjnych z udogodnieniami dla osób z niepełnosprawnościami. Wynikiem tych prac jest projekt senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji w sprawie zmiany art. 18a ustawy o radiofonii i telewizji w zakresie stopniowego zwiększania w programach telewizyjnych kwot audycji z ww. udogodnieniami do poziomu 50% w 2022 r.

KRRiT przyjęła dwa Stanowiska rekomendacyjne wspierające potrzeby osób z niepełnosprawnościami w obszarze audiowizualnym. Zlecono także przeprowadzenie badania jakościowego w zakresie sposobów prezentowania osób z niepełnosprawnościami w wybranych audycjach obecnych w naziemnej telewizji cyfrowej. KRRiT bierze udział w pracach Polskiej Rady Języka Migowego oraz powołanego przez Prezesa Rady Ministrów Zespołu do spraw Opracowania Rozwiązań w zakresie Poprawy Sytuacji Osób Niepełnosprawnych i Członków ich Rodzin.



## 10. Dostęp do kształcenia osób z niepełnosprawnościami

Rzecznik Praw Dziecka w 2016 r. podejmował liczne interwencje w sprawach dzieci ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi oraz przewlekłe chorych. Najczęściej zgłoszenia dotyczyły niezapewnienia adekwatnej pomocy psychologiczno-pedagogicznej w szkołach. Nierównego traktowania doświadczają m.in. dzieci z diagnozą Zespołu Aspergera, doświadczające różnorodnych problemów emocjonalnych, a także przewlekłe chore (np. na cukrzycę).

Rzecznik Praw Dziecka przeprowadził także badanie dostępu do podręczników dla dzieci z dysfunkcją wzroku. Okazało się, że uczniowie często nie otrzymują podręczników w terminie umożliwiającym korzystanie z nich od pierwszego dnia danego roku szkolnego. Wobec powyższego niezbędne są dalsze działania w celu stworzenia racjonalnych usprawnień, dostosowanych do indywidualnych potrzeb uczniów z dysfunkcją wzroku i zapewniających im niezbędne wsparcie w ramach powszechnego systemu edukacji.

## 11. Przeciwdziałanie dyskryminacji osób chorujących psychicznie

W 2016 r. Rzecznik Praw Pacjenta zwrócił się do Ministra Zdrowia z prośbą o poruszenie w ramach współpracy z Telewizją Polską zagadnienia dotyczącego zdrowia psychicznego przy tworzeniu audycji związanych z profilaktyką zdrowia. Minister poinformował, że działania te będą realizowane w ramach Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego.

## 12. Działania antydyskryminacyjne w mediach

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji podejmowała działania na rzecz równości płci w przekazie medialnym, przeciwdziałania stereotypizacji ról społecznych kobiet i mężczyzn w mediach oraz na rzecz obecności kobiet we władzach spółek medialnych. W 2016 r. KRRiT m.in. współpracowała z kolejnymi Pełnomocnikami Rządu ds. Równego Traktowania, w tym odnośnie do Krajowego Programu Działań na rzecz Równego Traktowania na lata 2013-2016; przekazała wkład do Sprawozdania z realizacji Krajowego

Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie za 2015 r.; dostarczyła wkład do badania Gender and Media realizowanego przez UNESCO w ramach przeglądu realizacji postanowień Deklaracji Pekińskiej.

KRRiT zaapelowała do nadawców programów radiowych i telewizyjnych o zwiększenie udziału w programach problematyki związanej z zasadami równego traktowania, tolerancją i przeciwdziałaniem dyskryminacji, z uwzględnieniem różnorodności tej oferty tworzonej dla różnych grup odbiorców oraz dbałości o jej wymiar edukacyjny i jakościowy. Nadawcy odpowiedzieli na ten apel pozytywnie. W 2016 r. problematyka ta była obecna w niemalże wszystkich nadawanych programach publicznych. Krajowa Rada przekazała spółkom regionalnych rozgłośni radiowych dodatkowe środki abonamentowe na dofinansowanie kosztów tworzenia i rozpowszechniania tego typu audycji.

### 13. Przestępstwa motywowane uprzedzeniami

Policja inicjuje szereg przedsięwzięć mających na celu zapobieganie oraz zwalczanie przestępstw motywowanych nienawiścią. Biuro Kryminalne Komendy Głównej Policji w zakresie koordynacji zjawiska przestępczości motywowanej nienawiścią prowadzi cykliczne szkolenia, warsztaty i narady służbowe poświęcone tej tematyce. Funkcjonariusze i pracownicy Policji biorą udział w szkoleniach i warsztatach antydyskryminacyjnym, m.in. uwzględniających zapobieganie, zwalczanie i monitorowanie przestępstw motywowanych nienawiścią. Uwagę poświęca się także problematyce rozpoznawania, zapobiegania i zwalczania mowy nienawiści na imprezach masowych.

17 maja 2016 r. Pełnomocnik Rządu do spraw Równego Traktowania zorganizował spotkanie poświęcone przestępstwom o charakterze rasistowskim i ksenofobicznym. Rozmawiano o skali tego zjawiska w Polsce, działaniach prowadzonych przez instytucje publiczne oraz możliwościach zwiększenia ich skuteczności. W spotkaniu wzięli udział przedstawiciele Prokuratury Krajowej, Policji, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, związków wyznaniowych, stowarzyszeń mniejszości narodowych, etnicznych i

cudzoziemców oraz organizacji zajmujących się prawami człowieka i przeciwdziałaniem przestępstwom motywowanym uprzedzeniami.

W związku ze skargami zawierającymi zarzutów emitowania treści dyskryminujących lub nawołujących do nienawiści w 2016 r. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji wszczęła sześć postępowań, z czego jedno pozostaje w toku.

#### 14. Ustawa o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania

W dniu 23 maja 2016 r. Pełnomocnik Rządu do Spraw Równego Traktowania zorganizował seminarium, podczas którego oceniono rozwiązania prawne zawarte w ustawie o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania<sup>1297</sup> oraz zaprezentowano argumenty zarówno za, jak i przeciw nowelizacji jej przepisów. W dyskusji udział wzięli przedstawiciele organizacji pozarządowych. Uczestnicy debaty podkreślili, że skala dyskryminacji nie ma decydującego znaczenia dla konieczności objęcia osób dyskryminowanych prawną ochroną. Uznanie części środowisk znalazł postulat wprowadzenia ochrony ze względu na rodzicielstwo.

#### 15. Zasada równego traktowania w informacji Najwyższej Izby Kontroli<sup>1298</sup>

W 2016 r. Najwyższa Izba Kontroli realizowała 27 kontroli dotyczących problematyki równego traktowania i niedyskryminacji m.in. ze względu na wiek, niepełnosprawność, przynależność narodową i etniczną.

Problematyka wyrównywania warunków życia i zapobiegania wykluczeniu społecznemu rodzin wielodzietnych ze względów finansowych była obecna w kontroli „Karta Dużej Rodziny jako element polityki rodzinnej państwa”<sup>1299</sup>. Problem równego dostępu do badań prenatalnych stanowił przedmiot kontroli „Badania prenatalne w Polsce”<sup>1300</sup>. Prawom nieletnich umieszczonych w policyjnych izbach dziecka poświęcona została kontrola

<sup>1297</sup> Ustawa z 3 grudnia 2010 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 1219).

<sup>1298</sup> Pismo z 30 stycznia 2017 r.

<sup>1299</sup> Kontrola P/15/045.

<sup>1300</sup> Kontrola P/15/073.

„Funkcjonowanie policyjnych izb dziecka”<sup>1301</sup>. NIK zbadała problematykę przemocy domowej w kontroli „Pomoc osobom dotkniętym przemocą w rodzinie”<sup>1302</sup>. Przestrzegania zasad równego traktowania i niedyskryminacji ze względu na wiek dotyczyła kontrola „Świadczenie pomocy osobom starszym przez gminy i powiaty”<sup>1303</sup>. Kontrola „Dostępność publicznego transportu zbiorowego dla osób z niepełnosprawnościami w miastach na prawach powiatu”<sup>1304</sup> objęła natomiast tematykę zapobiegania wykluczeniu społecznemu osób z niepełnosprawnościami.

W 2016 r. w trakcie realizacji były kontrole dotyczące m.in. klauzul społecznych w zamówieniach publicznych udzielanych przez administrację publiczną, zatrudnienia osób pozbawionych wolności, przeciwdziałania poprzez sport wykluczeniu społecznemu osób z niepełnosprawnościami, przeciwdziałania zaburzeniom psychicznym u dzieci i młodzieży szkolnej, ochrony zdrowia psychicznego, funkcjonowania placówek wsparcia dziennego dla dzieci, opieki nad osobami starszymi w dziennych domach pomocy oraz nad osobami chorymi na chorobę Alzheimera, polityki imigracyjnej państwa, a także respektowania praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej.

## 16. Badanie Spójności Społecznej<sup>1305</sup>

W 2016 r. zostały opracowane wyniki przeprowadzonego przez Główny Urząd Statystyczny w 2015 r. Badania Spójności Społecznej, które dały możliwość oceny społecznej percepcji dyskryminacji uwarunkowanej takimi przyczynami jak: niepełnosprawność, wiek, płeć, homoseksualność, biseksualność lub transpłciowość, wyznanie religijne, miejsce zamieszkania, status społeczny i materialny oraz narodowość lub pochodzenie etniczne.

---

<sup>1301</sup> Kontrola P/16/085.

<sup>1302</sup> Kontrola P/15/046.

<sup>1303</sup> Kontrola P/15/044.

<sup>1304</sup> Kontrola P/15/069.

<sup>1305</sup> Pismo z 31 stycznia 2017 r.

17. Negatywne stanowisko Rządu RP wobec wniosku Komisji Europejskiej z dnia 4 lipca 2008 r. dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie wyprowadzenia w życie zasady równego traktowania osób bez względu na religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną

W 2016 roku Pełnomocnik Rządu do Spraw Równego Traktowania przedstawił aktualizację stanowiska RP wobec wniosku Komisji Europejskiej z dnia 4 lipca 2008 r. dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie wyprowadzenia w życie zasady równego traktowania osób bez względu na religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną<sup>1306</sup>. Pierwsze stanowisko RP do ww. wniosku zostało przyjęte przez Rząd w dniu 21 lipca 2008 r. Polska wyraziła wówczas poparcie dla projektu dyrektywy, formułując szereg uwag szczegółowych. Mając na względzie to, że poziom ochrony przed dyskryminacją w prawie polskim uległ w ostatnich latach zasadniczemu podwyższeniu, w obecnie przyjętym stanowisku Rząd RP nie popiera przedmiotowego wniosku Komisji Europejskiej z dnia 4 lipca 2008 r.

---

<sup>1306</sup> (COM (2008) 426).

## V. Wnioski oraz rekomendacje dotyczące działań, które należy podjąć w celu zapewnienia przestrzegania zasady równego traktowania oraz ochrony praw osób z niepełnosprawnościami

Szczególne regulacje mające na celu przeciwdziałanie naruszeniom zasady równego traktowania obowiązują w polskim systemie prawnym ponad sześć lat. Stanowi to wystarczający okres dla sformułowania oceny ich skuteczności, czyli efektywności systemu ochrony przed dyskryminacją. Podstawowym zarzutem dotyczącym ustawy o równym traktowaniu jest zróżnicowanie sytuacji prawnej ofiar nierównego traktowania ze względu na ich cechę osobistą będącą jednocześnie przesłanką dyskryminacji. Ustawa najszerszą ochronę przyznaje ze względu na rasę, pochodzenie etniczne lub narodowość, najsłabiej chroni zaś ofiary dyskryminacji ze względu na religię, wyznanie, światopogląd, wiek, niepełnosprawność i orientację seksualną. Ponadto zakres zastosowania ustawy jest ograniczony do sytuacji naruszenia zasady równego traktowania ze względu na zamknięty katalog przesłanek dyskryminacyjnych. W konsekwencji, **gwarancje jednakowej dla wszystkich i skutecznej ochrony przed dyskryminacją nie zostały w Polsce zapewnione w stopniu wystarczającym**, a tym samym ustawa o równym traktowaniu może naruszać standardy ustanowione w art. 32 Konstytucji.

Tylko w zeszłym roku na potrzebę wzmocnienia w tym zakresie krajowych przepisów antydyskryminacyjnych zwrócił Polsce uwagę Komitet Praw Człowieka<sup>1307</sup> oraz Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych<sup>1308</sup>.

Oprócz możliwej niekonstytucyjności przepisów ustawy o równym traktowaniu istotne problemy rodzi także praktyka jej stosowania. Zgodnie z dyrektywami Unii Europejskiej, państwa członkowskie powinny wprowadzić skuteczne, proporcjonalne i odstraszające sankcje stosowane w przypadkach niewykonania zobowiązań wynikających z tych dyrektyw.

---

<sup>1307</sup> Uwagi Końcowe Komitetu Praw Człowieka dotyczące VII Sprawozdania Okresowego Rzeczypospolitej Polskiej przyjęte w dniu 31 października 2016 r. (CCPR/C/POL/7), pkt 14.

<sup>1308</sup> Uwagi końcowe Komitetu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych dotyczące VI Sprawozdania Okresowego Rzeczypospolitej Polskiej przyjęte w dniu 7 października 2016 r. (E/C.12/POL/6), pkt 10.

Wobec powyższego, odszkodowanie, o którym mowa w ustawie o równym traktowaniu, należy rozumieć nie tylko jako środek ochrony prawnej zmierzający do naprawienia szkody majątkowej, ale także – jako zadośćuczynienie za szkodę niemajątkową. Pomimo tego prawo ofiar dyskryminacji do dochodzenia rekompensaty za doznaną krzywdę na podstawie przepisów ustawy o równym traktowaniu bywa kwestionowane w polskiej praktyce sądowej.

W następstwie tak ukształtowanych regulacji prawnych oraz w związku z opisanymi poniżej czynnikami pozaprawnymi praktyczne zastosowanie przepisów ustawy o równym traktowaniu jest znikome. **Liczba spraw sądowych odnoszących się do naruszenia zasady równego traktowania jest dalece nieproporcjonalna w stosunku do rzeczywistej skali dyskryminacji w Polsce.** Z badań<sup>1309</sup> przeprowadzonych na zlecenie Rzecznika wynika, że 92% osób, które doświadczyły dyskryminacji w ciągu ostatniego roku (2016) nie zgłosiło tego faktu żadnej instytucji publicznej. Co więcej, wielu Polaków nie wie, że dyskryminacja jest zabroniona w takich obszarach jak zatrudnienie i rynek pracy (67%) lub dostęp do dóbr i usług (75%).

Przyczyny takiego stanu rzeczy są wielorakie i należą do nich niska świadomość prawna, brak zrozumienia zjawiska dyskryminacji, brak zaufania do organów i instytucji publicznych, lęk przed retorsjami spowodowanymi zgłoszeniem przypadku dyskryminacji, niechęć przed ujawnianiem intymnych niekiedy informacji na temat swojego życia, ale także brak wiary w skuteczność podjętej interwencji. Z tych powodów **od organów państwa wymaga się w tym zakresie szczególnej wrażliwości, a zwłaszcza działań proaktywnych,** pozwalających przeciwdziałać i zwalczać przypadki dyskryminacji nawet bez inicjatywy konkretnych ofiar.

W roku 2016 do polskiego porządku prawnego implementowano także dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/54/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie środków ułatwiających korzystanie z praw przyznanych

---

<sup>1309</sup> Badania przeprowadzone na zlecenie Rzecznika Praw Obywatelskich przez Kantar Public „Świadomość prawna w kontekście równego traktowania” na ogólnopolskiej reprezentatywnej próbie Polaków, grudzień 2016.



pracownikom w kontekście swobodnego przepływu pracowników<sup>1310</sup>. Dyrektywa ta jest kolejnym instrumentem prawnym Unii Europejskiej przyjętym w celu ochrony przed dyskryminacją. Sposób tej implementacji budzi jednak uzasadnione wątpliwości, bowiem rolę niezależnego organu do spraw promowania równego traktowania i wspierania pracowników unijnych oraz członków ich rodzin powierzono Państwowej Inspekcji Pracy, która ma ograniczone kompetencje w niektórych obszarach regulowanych dyrektywą. Co więcej, zadanie dotyczące przeprowadzania lub zlecania niezależnych sondaży i analiz, powierzono Ministrowi Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, który jest częścią rządu. Tak ukształtowana procedura nie gwarantuje realizacji standardów unijnych dotyczących niezależności i obiektywności podejmowanych w tym zakresie działań.

**Rok 2016 był też ostatnim rokiem realizacji Krajowego Programu Działań na rzecz Równego Traktowania na lata 2013-2016.** Obowiązek opracowania nowego programu, zgodnie z ustawą o równym traktowaniu, spoczywa na Pełnomocniku Rządu do spraw Równego Traktowania. Prace te powinny zostać podjęte niezwłocznie z uwzględnieniem rzetelnej ewaluacji zakończonego Programu oraz po konsultacjach ze środowiskiem reprezentującym osoby szczególnie narażone na dyskryminację.

W celu wzmocnienia ochrony przed dyskryminacją warto uwzględnić także dostępne instrumenty prawa międzynarodowego. Rzecznik rekomenduje **ratyfikowanie Protokołu nr 12 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności**, formułującego ogólny zakaz dyskryminacji, a także **Protokołu fakultatywnego do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych**, przewidującego mechanizm skargi indywidualnej w sprawach naruszenia przepisów tej Konwencji. W ocenie Rzecznika podpisanie i ratyfikacja tych protokołów w istotny sposób przyczyni się do poprawy sytuacji osób dyskryminowanych, a ewentualne zalecenia wydane na skutek rozpoznanych skarg mogą być dla Polski cenną wskazówką w tym zakresie. Rzecznik wyraził także poparcie dla toczących się na forum ONZ prac nad projektem **Konwencji o prawach osób starszych**.

---

<sup>1310</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2014/54/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie środków ułatwiających korzystanie z praw przyznanych pracownikom w kontekście swobodnego przepływu pracowników (Dz. Urz. UE L 128 z 30.04.2014, str.8).

## 1. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe, etniczne, narodowość

Do najpoważniejszych problemów w obszarze dyskryminacji ze względu na rasę oraz pochodzenie narodowe lub etniczne należą powtarzające się **akty przemocy słownej i fizycznej, których ofiarami stają się mieszkający w Polsce cudzoziemcy, zwłaszcza osoby pochodzące z państw Bliskiego Wschodu czy Afryki, oraz wyznawcy islamu**. Istotny jest przy tym wzrost przestępstw popełnionych z użyciem przemocy fizycznej lub też znieważenie ofiary w kontakcie bezpośrednim. Zdarzeniom takim towarzyszy publiczna dyskusja, tocząca się również na forach internetowych, w której nienawistne zachowania nierzadko spotykają się z akceptacją czy wręcz poparciem ze strony internautów. W ocenie Rzecznika problem ten jest często bagatelizowany przez przedstawicieli administracji rządowej, a reakcja organów ścigania nie zawsze jest adekwatna do stopnia społecznej szkodliwości tego rodzaju czynów.

W celu przeciwdziałania mowie nienawiści w Internecie niezbędne jest upowszechnienie wśród dostawców usług elektronicznych **Kodeksu postępowania dotyczącego nielegalnego nawoływania do nienawiści w Internecie**, który powstał w wyniku współpracy Komisji Europejskiej i przedsiębiorców z branży IT. Rzecznik wskazywał również na potrzebę wprowadzenia zmian legislacyjnych umożliwiających **dochodzenie roszczeń w postępowaniu cywilnym przy zastosowaniu instytucji tzw. ślepego pozwu**, który w szczególnych sytuacjach pozwala na wszczęcie postępowania wobec osoby anonimowej, której dane mogą zostać ustalone już w trakcie trwania postępowania.

W efekcie wpływających skarg Rzecznik zwrócił również uwagę na nieprawidłowości podczas procedury odprawy granicznej cudzoziemców zamierzających ubiegać się w Polsce o przyznanie ochrony międzynarodowej. Przeprowadzona wizytacja potwierdziła przypadki, w których Straż Graniczna odmawiała prawa wjazdu do Polski osobom albo wprost deklarującym zamiar ubiegania się o ochronę międzynarodową, albo opisującym sytuację w kraju pochodzenia, która na taki zamiar mogła wskazywać. Tym samym **obowiązujące przepisy prawa, dotyczące odprawy granicznej i procedury przyjęcia na granicy wniosku**

**o wspomnianą ochronę, nie zabezpieczają w sposób wystarczający praw cudzoziemców**, którzy takiej ochrony poszukują. W ocenie Rzecznika procedury tzw. rozpytania cudzoziemców na przejściu granicznym muszą zostać ujednolicone. W szczególności informacje udzielane przez cudzoziemców o deklarowanym celu pobytu w Polsce powinny być odpowiednio dokumentowane, a sami cudzoziemcy powinni mieć realną możliwość skorzystania z usług tłumacza lub – jeśli to konieczne – pomocy medycznej.

Na tle spraw badanych przez Rzecznika dotyczących legalizacji pobytu cudzoziemców oraz uznania cudzoziemców za polskich obywateli wyłonił się także problem odmawiania stronom postępowania dostępu do znajdujących się w aktach sprawy dokumentów objętych klauzulą „tajne” lub „ściśle tajne”. Z odmową wiąże się odstąpienie przez organ wydający decyzję administracyjną od sporządzenia uzasadnienia podjętego rozstrzygnięcia, co **w istotny sposób ogranicza prawo cudzoziemców do skutecznej procedury odwoławczej**. Rzecznik rekomenduje w tym zakresie wprowadzenie instytucji specjalnego pełnomocnika, który byłby uprawniony do dostępu do dokumentów niejawnych i mógłby reprezentować cudzoziemca w postępowaniu odwoławczym.

Ograniczenia w zakresie sądowej procedury odwoławczej dotyczą także postępowania wizowego i **braku możliwości zaskarżenia do sądu administracyjnego decyzji konsula o odmowie wydania wiz cudzoziemcom** – obywatelom krajów spoza Unii Europejskiej. W ocenie Rzecznika niezbędne jest podjęcie inicjatywy legislacyjnej, która doprowadziłaby do zapewnienia cudzoziemcom prawa do bezstronnego rozpoznania wniosku wizowego w toku sądowej procedury odwoławczej.

Nierozwiązanym od wielu lat pozostaje problem **warunków bytowych oraz dostępu do podstawowych praw społecznych mniejszości romskiej**, a także niewystarczające zaangażowanie samorządów lokalnych w poprawę tej sytuacji. Niepokojącym przykładem konfliktu pomiędzy władzami samorządu a mniejszością romską (będącą częścią wspólnoty samorządowej) są miasta Limanowa i Czehów. Władze miasta Limanowa w celu poprawy warunków bytowych rodzin romskich zakupiły przeznaczone dla nich nieruchomości poza granicami gminy (m.in. w Czehowie) i pomimo

wycofania zgody Romów na przeniesienie dążą do ich wysiedlenia w drodze egzekucji komorniczej. Tymczasem Burmistrz Czehowa wydał, z naruszeniem prawa, zarządzenie porządkowe zakazujące zasiedlania działki przeznaczonej dla rodzin romskich. W efekcie warunki mieszkaniowe mniejszości romskiej nie tylko nie uległy poprawie, ale osoby te stały się dodatkowo obiektem szykan i ataków ze strony lokalnych społeczności.

Rzecznik w dalszym ciągu monitoruje **sytuację cudzoziemców-obywateli Unii Europejskiej, którzy nie posiadają środków finansowych ani ubezpieczenia zdrowotnego, a ponadto nie mają realnych szans na podjęcie jakiegokolwiek zatrudnienia** i napotyka na trudności w rejestracji pobytu w Polsce, a tym samym w uzyskaniu prawa do pobytu w naszym kraju przez okres dłuższy niż 3 miesiące. W takiej sytuacji najczęściej znajdują się obywatele rumuńscy pochodzenia romskiego żyjący w wielu polskich miastach. W ocenie Rzecznika aktualną i pilną kwestią są zatem ułatwienia w procedurze rejestracji pobytu obywateli UE w Polsce, co umożliwi tym osobom dostęp do podstawowych praw socjalnych.

W obszarze ochrony praw mniejszości Rzecznik zwraca także uwagę na trudności w nauczaniu języków mniejszości narodowych i etnicznych, a także historii, geografii i kultury mniejszości. Sytuacja ta wynika przede wszystkim z ograniczonego dostępu do podręczników i materiałów edukacyjnych przeznaczonych dla tej grupy uczniów, które byłyby dostosowane do aktualnej podstawy programowej.

W związku ze zmianami granic gmin w województwie opolskim w trudnej sytuacji znalazła się mieszkająca tam mniejszość niemiecka. W granice Miasta Opola włączono fragmenty gmin wpisane do rejestru gmin, w których mogą być używane dodatkowe nazwy w języku mniejszości (niemieckim) oraz może być używany język pomocniczy (niemiecki). Obywatele polscy należący do mniejszości mogli korzystać z wynikających z ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym uprawnień, a zmiana granic administracyjnych pozbawiła ich tego prawa. W ocenie Rzecznika działania te mogą naruszać przepisy Europejskiej Karty języków regionalnych lub mniejszościowych.

## 2. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na religię, wyznanie lub światopogląd

Szczególnym przypadkiem dyskryminacji ze względu na religię lub wyznanie są powtarzające się przypadki agresji i przemocy motywowanej uprzedzeniami. Jak była już wyżej mowa w ostatnim roku nastąpił widoczny wzrost tego rodzaju przestępstw wobec osób pochodzących z państw Bliskiego Wschodu czy Afryki oraz wyznawców islamu. Z danych Prokuratury Krajowej wynika, że **trzykrotnie wzrosła liczba spraw, w których podmiotem działania sprawcy były osoby wyznania muzułmańskiego**<sup>1311</sup>. Utrzymuje się także wysoka liczba incydentów o charakterze antysemitycznym. Szerokim echem w Polsce i na świecie odbiło się niechlubne zgromadzenie publiczne w centrum Wrocławia, w trakcie którego dokonano spalania kukły przypominającej postać ortodoksyjnego Żyda.

Także z badań<sup>1312</sup> przeprowadzonych na zlecenie Rzecznika wynika, że w przekonaniu Polaków to właśnie **muzułmanie i Żydzi są w Polsce grupą wyznaniową najbardziej narażoną na dyskryminację**. Sytuacji tej nie poprawia język debaty publicznej, charakteryzujący się szczególną radykalizacją postaw wobec społeczności muzułmańskiej. Zwłaszcza w komunikatach medialnych nazbyt często dochodzi do zamazywania znaczenia pojęć, co prowadzi do utożsamiania muzułmanów, Arabów lub uchodźców z terrorystami i islamskimi fundamentalistami.

Rzecznik w dalszym ciągu otrzymuje także sygnały o trudnościach w zorganizowaniu lekcji etyki oraz lekcji religii wyznań mniejszościowych w ramach systemu edukacji szkolnej. W ocenie Rzecznika **przyjęte rozwiązania prawne, choć przyczyniły się do poprawy sytuacji, nie chronią poszczególnych grup wyznaniowych i społecznych w wystarczającym stopniu**, a dostęp do lekcji religii wyznań mniejszościowych i lekcji etyki nie zawsze jest gwarantowany. Wskazane byłoby przyjęcie regulacji nakładających na dyrektorów szkół obowiązek rzetelnego informowania rodziców i uczniów o możliwości i zasadach organizacji lekcji etyki i lekcji religii mniejszościowych, jak również upoważnienie przedstawicieli kościołów i związków wyznaniowych

<sup>1311</sup> Dane Prokuratury Krajowej za I półrocze 2016 r.

<sup>1312</sup> Badania przeprowadzone na zlecenie Rzecznika Praw Obywatelskich przez Kantar Public „Świadomość prawna w kontekście równego traktowania”, grudzień 2016.

do wnioskowania w sprawie potrzeby organizacji lekcji religii mniejszości wyznaniowych.

### 3. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na płeć

Rzecznik dużą uwagę poświęca problemowi przemocy domowej i przemocy ze względu na płeć, która jest szczególną formą dyskryminacji i naruszania praw człowieka. Z tych powodów Rzecznik z niepokojem odnotował sygnały o rządowych planach wypowiedzenia Konwencji o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (Konwencja stambulska), czy też publiczne wypowiedzi najwyższych przedstawicieli władzy państwowej wzywające do nierespektowania postanowień tej umowy. Rzecznik zwraca uwagę, że **Konwencja stambulska jest częścią krajowego porządku prawnego** i ma pierwszeństwo przed ustawami, których nie da się pogodzić z tą umową, **a jej stosowanie jest konstytucyjnym obowiązkiem władz publicznych.**

Jednym z niezrealizowanych dotychczas postanowień Konwencji jest obowiązek **przyjęcia środków prawnych umożliwiających właściwym organom nakazanie sprawcy przemocy domowej, w sytuacjach bezpośredniego zagrożenia, opuszczenia miejsca zamieszkania ofiary lub osoby zagrożonej, na odpowiedni okres oraz zakazanie sprawcy wchodzenia do lokalu zajmowanego przez ofiarę albo osobę zagrożoną lub kontaktowania się z nią.**

Dotychczas niezabezpieczone są w sposób dostateczny prawa ofiar przemocy, które zmuszone są opuścić dotychczasowe miejsce zamieszkania z obawy o swoje życie lub zdrowie. Podstawowym problemem pozostaje **niewystarczająca liczba specjalistycznych placówek dla ofiar przemocy.** Niewystarczający pozostaje także stan zasobów mieszkaniowych gmin, co wprost przekłada się na dostępność i czas oczekiwania na wynajęcie mieszkania komunalnego. W ocenie Rzecznika **ofiary przemocy domowej powinny być traktowane jako grupa preferencyjna w korzystaniu z gminnej pomocy mieszkaniowej.**

Niepokojące są wreszcie decyzje organów rządowych odmawiające finansowania działań organizacji pozarządowych oferujących pomoc ofiarom przemocy tylko z tego powodu, że wsparcie to dedykowane jest głównie



kobietom. Należy podkreślić, że przemoc domowa dotyka kobiety w nieproporcjonalnie większym stopniu, a wsparcie organizacji pozarządowych jest w wielu przypadkach jedyną realną ofertą pomocy dla ofiar przemocy ze względu na płeć.

Kolejnym z problemów pozostaje dostęp do usług medycznych i opieki zdrowotnej. Szczególne utrudnienia dotyczą prawa do legalnego przerwania ciąży w publicznym zakładzie opieki zdrowotnej. Zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym klauzuli sumienia, przepisy ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty w zakresie, w jakim nakładają na lekarza powstrzymującego się od wykonania świadczenia zdrowotnego niezgodnego z jego sumieniem obowiązek wskazania realnych możliwości uzyskania takiego świadczenia u innego lekarza lub w innym podmiocie leczniczym, jest niezgodny z Konstytucją. W konsekwencji w niektórych regionach kraju nie ma już podmiotu wykonującego legalne zabiegi przerywania ciąży. Tymczasem **dopuszczenie możliwości przerywania ciąży w przypadkach opisanych w ustawie implikuje konieczność stworzenia systemu gwarantującego realny i niedyskryminujący dostęp do tej procedury**. Rzecznik podkreśla konieczność podjęcia pilnych działań mających na celu ustanowienie mechanizmu, który pozwoli pacjentowi uzyskać informację o tym, gdzie może realnie uzyskać świadczenie zdrowotne, którego wykonanie zostało mu odmówione z powołaniem się przez lekarza na klauzulę sumienia.

W obszarze praw reprodukcyjnych Rzecznik zwraca również uwagę na możliwe konsekwencje wynikające z zaprzestania refundacji procedury *in vitro*, która w wielu przypadkach jest jedyną skuteczną metodą leczenia niepłodności. W ocenie Rzecznika oznacza to także **w praktyce pozbawienie skuteczności ustawy o leczeniu niepłodności**. Uzasadnione obawy budzi także jakość opieki okołoporodowej, w szczególności zaś ograniczony dostęp kobiet rodzących do znieczulenia zewnątrzoponowego. Z danych statystycznych wynika, że pomiędzy szpitalami występują znaczne dysproporcje w zapewnianiu tego świadczenia pacjentkom. Tymczasem **niepodanie kobiecie rodzącej leków łagodzących ból, mimo że jest to prawnie gwarantowane, świadczy o naruszeniu praw pacjenta do poszanowania jego godności i intymności oraz prawa do świadczeń**



zdrowotnych odpowiadających wymaganiom aktualnej wiedzy medycznej. Podobne zastrzeżenia dotyczą niektórych form i okoliczności udzielania przez pacjentki zgód na zabiegi mające miejsce w trakcie porodu.

Problemem pozostaje niedostateczna ochrona kobiet w ciąży w obszarze zatrudnienia. Rzecznik zaleca wyraźne objęcie ochroną mianowanych nauczycielek religii oraz żołnierek.

Rzecznik analizował także warunki łączenia pracy zawodowej z obowiązkami rodzinnymi. Przejawem dyskryminacji ze względu na płeć w obszarze życia rodzinnego pozostają przypadki uniemożliwiania mężczyznom korzystania z uprawnień związanych z rodzicielstwem. Z kolei obarczanie kobiet odpowiedzialnością za opiekę nad dziećmi i nieodpłatną pracę w domu prowadzi do ich dyskryminacji na rynku pracy. W ocenie Rzecznika kluczowe pozostaje przyjęcie takich rozwiązań prawnych, które umożliwią równy podział obowiązków opiekuńczych pomiędzy rodzicami, na przykład poprzez takie skonstruowanie urlopu rodzicielskiego, by jego część była zarezerwowana dla każdego z rodziców bez możliwości zrzeczenia się na rzecz drugiego, z wyjątkiem sytuacji, gdy jeden z rodziców nie może sprawować osobistej opieki nad dzieckiem. Konieczne jest również zwiększenie przez państwo wsparcia w zakresie opieki nad osobami zależnymi – nie tylko małoletnimi, ale także osobami starszymi, czy z niepełnosprawnościami. Tego rodzaju działania wzmocnią faktyczne równe traktowanie kobiet i mężczyzn w różnych sferach życia.

Zdecydowanej reakcji właściwych organów publicznych wymaga **problem braku realizacji zobowiązań alimentacyjnych wobec dzieci, czego konsekwencje ponoszą przede wszystkim kobiety**. W tym zakresie Rzecznik analizował skuteczność ścigania przestępstwa niealimentacji, ograniczenia w dostępie do świadczeń z funduszu alimentacyjnego, czy sposoby przeciwdziałania ukrywaniu dochodów przez osoby zobowiązane do świadczeń alimentacyjnych.

Rzecznik stale monitoruje także kwestię niewielkiego udziału kobiet w życiu publicznym. Pomimo istnienia mechanizmu kwotowego zapewniającego, że w wyborach do Sejmu RP, Parlamentu Europejskiego, rad powiatów i sejmików województw na każdej liście wyborczej zgłaszanej przez komitet wyborczy nie może zostać umieszczonych mniej niż 35%

przedstawicieli każdej płci, odsetek wybieranych kobiet pozostaje niewielki. Kluczowe wydaje się wprowadzenie obowiązku naprzemiennego umieszczania na listach wyborczych kandydatek i kandydatów.

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

Do Rzecznika wpływają wnioski związane z naruszeniem prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego osób homoseksualnych i transpłciowych.

Problemem pozostaje nieuregulowana sytuacja prawna urodzonych za granicą dzieci, obywateli Polski, w których aktach urodzenia jako rodzice wskazane są dwie osoby tej samej płci. Nie mają one możliwości dokonania transkrypcji aktu urodzenia, a tym samym uzyskania numeru PESEL i dowodu tożsamości potwierdzającego nabycie obywatelstwa polskiego. Uwzględniając orzecznictwo sądowe na kanwie tego rodzaju spraw zasadny wydaje się wniosek o potrzebie wprowadzenia odpowiednich zmian legislacyjnych, które niwelując wspomniany problem właściwie uwzględniałyby dobro dzieci.

Wobec braku prawnego uregulowania związków osób tej samej płci Rzecznikowi przedstawiane są różne problemy będące tego konsekwencją. Ochrony Rzecznika poszukiwano m.in. w sprawie odmowy objęcia ubezpieczeniem zdrowotnym małżonka tej samej płci (małżeństwo zostało zawarte za granicą), czy odmowy przez kierownika urzędu stanu cywilnego przyjęcia oświadczenia o braku przeszkód do zawarcia małżeństwa jedнопłciowego. Na uwagę zasługuje orzecznictwo sądów krajowych udzielających ochrony prawnej parom tej samej płci. W szczególności Sąd Najwyższy rozstrzygnął uchwałą, że osobą najbliższą w rozumieniu prawa karnego jest także partner tej samej płci. Naczelny Sąd Administracyjny z kolei, w wyroku w sprawie dotyczącej nabycia nieruchomości przez cudzoziemca, za istotne dla rozstrzygnięcia uznał pozostawanie przez niego w związku partnerskim z obywatelem polskim.

Nadal nie uchwalono też ustawy umożliwiającej uzgodnienie płci metrykalnej w sposób szybki, przejrzysty i przystępny, z poszanowaniem godności osób transpłciowych. Do Rzecznika wpływa coraz większa liczba

wniosek o przystąpienie do postępowań sądowych w sprawach o ustalenie płci. Rzecznik przystąpił do jednego z postępowań, w którym sąd zobowiązał powódkę do wskazania imion i nazwisk swoich dzieci pod rygorem zawieszenia postępowania. Obecnie nie jest bowiem wystarczające skierowanie powództwa przeciwko rodzicom osób transpłciowych, ale konieczny jest także udział w postępowaniu w charakterze przeciwnych stron dzieci takich osób. Wypracowany w orzecznictwie tryb postępowania staje się zatem jeszcze bardziej uciążliwy dla zainteresowanych tego rodzaju rozstrzygnięciem.

Problemem pozostaje dyskryminacja ze względu na orientację seksualną w obszarze opieki zdrowotnej. Do Rzecznika wpłynęły dwie skargi zakończone wydaniem przez Rzecznika Praw Pacjenta, zasługujących na aprobatę, decyzji o naruszeniu prawa pacjenta do godności i intymności.

Rzecznik odnotował też kilka spraw dotyczących prezentowania w przestrzeni publicznej poglądów homofobicznych, nawiązujących do dyskryminacji i marginalizacji osób homoseksualnych (ulotki, wystawy, wykłady). Rzecznik przyłączył się do postępowania sądowego w sprawie powództwa wytoczonego przeciwko organizacji pozarządowej działającej na rzecz praw osób LGBT, krytykującej działalność amerykańskiego naukowca głoszącego w szkołach i na uczelniach wyższych poglądy naruszające godność osób homoseksualnych.

Wreszcie do Rzecznika nadal wpływa wiele sygnałów o rosnącej skali przemocy motywowanej uprzedzeniami względem osób homoseksualnych i transpłciowych, w tym ze strony funkcjonariuszy Policji. Niepokój budzą także ataki na siedziby organizacji pozarządowych działających na rzecz praw osób LGBT.

## 5. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na wiek

Rzecznik docenia działania władz publicznych podejmowane na rzecz poprawy sytuacji osób starszych. Niemniej pozostają one niewystarczające dla pełnej ochrony w szczególności prawa do opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych, prawa do godnego poziomu życia i zabezpieczenia społecznego oraz wsparcia środowiskowego na poziomie lokalnym. Realizacja tych praw powinna odbywać się w ujęciu **praw człowieka osób**

**starszych**, co wymaga odejścia od koncentracji jedynie na prawach socjalnych i nadal ugruntowanego wśród decydentów różnych szczebli paternalistycznego podejścia do osób starszych. Dla osiągnięcia tego celu niezbędne jest właściwe wdrożenie w praktyce określonych wartości i zasad postępowania zrekonstruowanych w oparciu o międzynarodowe zalecenia<sup>1313</sup>.

Rzecznik zabiega o uzupełnienie Założeń długofalowej polityki senioralnej na lata 2016–2020, poprzez opracowanie strategii i planu działania, zapewniających systematyczną realizację celów polityki społecznej w tym zakresie. Spośród kwestii szczegółowych nadal kluczowe znaczenie ma kształcenie odpowiedniej liczby lekarzy geriatrów oraz dostępność świadczeń zdrowotnych skorelowanych z podeszłym wiekiem pacjenta. Należy również podjąć starania o minimalizację nadużyć względem osób starszych wymagających wsparcia w czynnościach życia codziennego, zarówno poprzez wprowadzenie wymogu posiadania zezwolenia przez podmioty prywatne na prowadzenie całodobowej opieki nad osobami starszymi, jak również poprzez wdrażanie skoordynowanej i planowej opieki środowiskowej w miejscu zamieszkania.

Aktualne pozostają wyzwania związane z dyskryminacją ze względu na wiek w zatrudnieniu i w dostępie do szkoleń zawodowych. Zdaniem Rzecznika nieuzasadnione limity wiekowe dotyczą różnych grup zawodowych, w tym pracowników naukowych - kandydatów na członków Centralnej Komisji ds. Spraw Stopni i Tytułów, funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu, czy kandydatów na słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej.

W ocenie Rzecznika **wskazane jest przyjęcie kompleksowego instrumentu prawa międzynarodowego wzmacniającego ochronę praw osób starszych**. Dlatego też Rzecznik wspiera ideę opracowania przez ONZ Konwencji o prawach osób starszych. Już samo podjęcie tego zadania może stanowić impuls mobilizujący do systemowego wdrażania rozwiązań zapobiegających wykluczeniu społecznemu osób starszych i tym samym dyskryminacji ze względu na wiek. Należy podkreślić, że za taką

---

<sup>1313</sup> Zob. raport Rzecznika pt. *Dostępność wsparcia środowiskowego dla osób starszych w perspektywie przedstawicieli gmin województwa dolnośląskiego. Analiza i zalecenia*.

dyskryminację należy uznać to, że publiczny system wsparcia nie odpowiada uwarunkowaniom związanym ze starszym wiekiem i nie uwzględnia tempa zmian demograficznych w stopniu adekwatnym do prognoz.

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

Szczególnie istotnym problemem pozostaje **utrzymywanie w polskim porządku prawnym instytucji ubezwłasnowolnienia**, która umożliwia ograniczenie czy wręcz pozbawienie zdolności do czynności prawnych osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną. Tymczasem, zgodnie z Konwencją o prawach osób niepełnosprawnych, należy w sposób możliwie maksymalny wspierać takie osoby w korzystaniu przez nie ze zdolności do czynności prawnych. W ocenie Rzecznika **obecny model należy zastąpić systemem wspieranego podejmowania decyzji**, co wymaga podjęcia prac legislacyjnych.

Istotne problemy Rzecznik identyfikuje także w zakresie **dostępu osób z niepełnosprawnościami do wymiaru sprawiedliwości**. Przede wszystkim osoby ubezwłasnowolnione pozbawione są zdolności do czynności procesowych, co Trybunał Konstytucyjny określił jako „ustawowe odpodmiotowanie, urzeczowienie”<sup>1314</sup>. Ponadto szereg budynków i procedur jest niedostosowana do potrzeb osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności. Problemy występują nawet w komunikacji osób z niepełnosprawnościami z organami wymiaru sprawiedliwości. Brakuje bowiem regulacji gwarantującej zastosowanie formy dostępnej dla danej osoby z niepełnosprawnością (języka migowego, alfabetu Braille’a, alternatywnych metod komunikacji – AAC).

Rzecznik szczególnej analizie poddał **zagadnienie sposobu traktowania pozbawionych wolności osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną**. Kluczowe znaczenie ma poszerzenie zakresu kształcenia przedstawicieli organów biorących udział w postępowaniu karnym, tj. sędziów, prokuratorów, policjantów i kuratorów oraz funkcjonariuszy Służby Więziennej, na temat różnych rodzajów

---

<sup>1314</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2016 r., sygn. akt K 31/15.

niepełnosprawności. Nierozpoznanie na wczesnym etapie postępowania karnego niepełnosprawności intelektualnej lub psychicznej u osób zatrzymanych (podejrzanych, oskarżonych, skazanych) powoduje, że do zakładów karnych trafiają osoby, dla których pobyt w izolacji więziennej stanowi zagrożenie dla ich zdrowia i życia (chorujący psychicznie) oraz osoby, u których dysfunkcje nie pozwalają na osiągnięcie celów kary (osoby z niepełnosprawnością intelektualną).

Kolejnym niezwykle istotnym zagadnieniem jest **zbyt słabo postępujący proces deinstytucjonalizacji**, czyli przejścia od opieki instytucjonalnej do wsparcia w środowisku lokalnym. Wprawdzie istnieją prawne rozwiązania umożliwiające tworzenie mieszkań chronionych, jednak w praktyce nadal ich liczba jest bardzo niska. Rzecznik zauważa potrzebę stworzenia rozwiązań systemowych w tym obszarze – planu deinstytucjonalizacji na poziomie krajowym, z równoczesnym przyjęciem instrumentów zobowiązujących samorządy lokalne do podejmowania skutecznych działań w tym zakresie.

Niezmiernie ważna dla zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami możliwości jak najpełniejszego funkcjonowania w życiu społecznym jest usługa asystenta osobistego osoby z niepełnosprawnością. Dotychczas jest ona zapewniana jedynie w ramach projektów realizowanych czasowo ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych lub samorządów lokalnych. Istnieje potrzeba przyjęcia systemowych rozwiązań w tym zakresie na poziomie ustawowym.

## Załączniki:

### Załącznik Nr 1

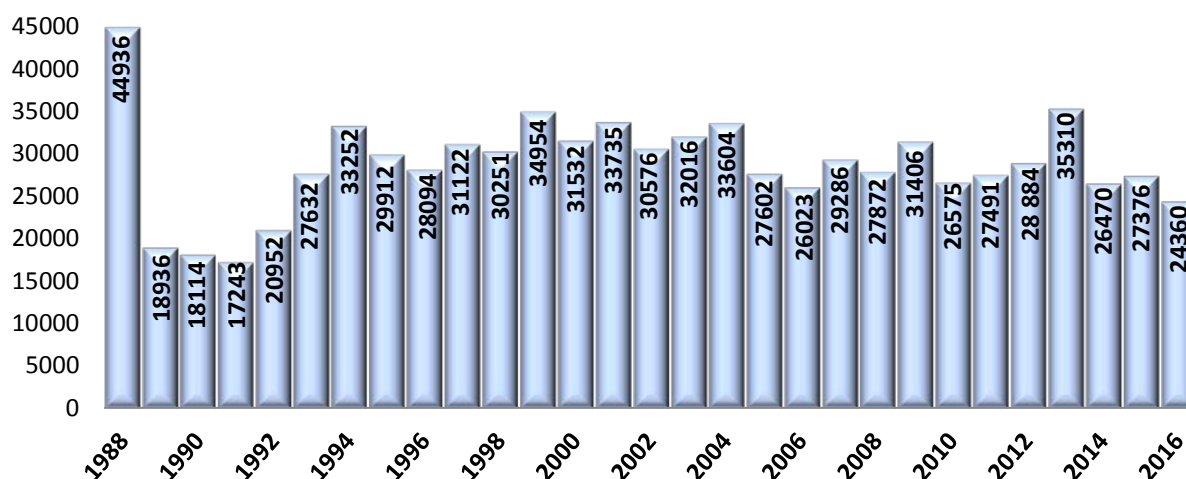
#### Dane informacyjno-statystyczne

#### Wpływ spraw do Rzecznika Praw Obywatelskich

|                                           | <b>2016</b><br>1.01. – 31.12. |
|-------------------------------------------|-------------------------------|
| Wpływ ogółem                              | 52 551                        |
| Sprawy nowe                               | 24 360                        |
| Odpowiedzi w sprawach podjętych przez RPO | 13 841                        |

W 2016 roku w Biurze RPO przyjęto 5 195 interesantów oraz przeprowadzono 36 782 rozmowy telefoniczne, udzielając wyjaśnień i porad.

#### Wpływ spraw nowych ogółem w latach 1988 - 2016



| <b>Rzecznik Praw Obywatelskich skierował:</b> |                                            | <b>2016</b> |
|-----------------------------------------------|--------------------------------------------|-------------|
| 1)                                            | wystąpień problemowych                     | 441         |
|                                               | – w tym o podjęcie inicjatywy prawodawczej | 196         |



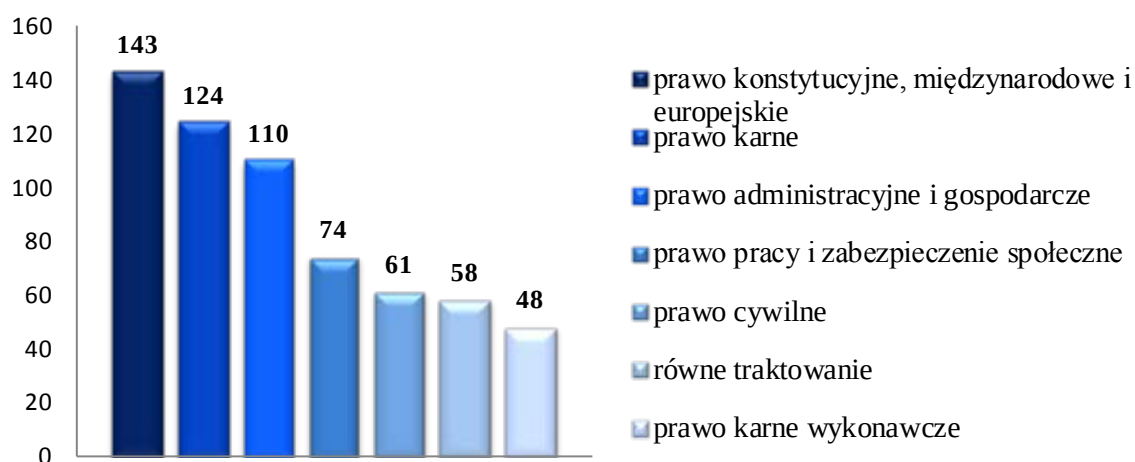
|     |                                                                                                    |    |
|-----|----------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2)  | wniosków do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów z aktem wyższego rzędu | 24 |
| 3)  | zawiadomień do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu do postępowania ze skargi konstytucyjnej  | 12 |
| 4)  | zawiadomień do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu do postępowania w sprawie pytań prawnych  | 13 |
| 5)  | zawiadomień do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu do postępowania w sprawie wniosku         | 6  |
| 6)  | pytań prawnych do Sądu Najwyższego                                                                 | 1  |
| 7)  | kasacji                                                                                            | 66 |
| 8)  | skarg kasacyjnych do Sądu Najwyższego w sprawach cywilnych                                         | 4  |
| 9)  | skarg kasacyjnych do Sądu Najwyższego w sprawach pracy                                             | 2  |
| 10) | skarg kasacyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego                                             | 17 |
| 11) | wniosków do Naczelnego Sądu Administracyjnego o wykładnię przepisów                                | 3  |
| 12) | skarg do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych                                                      | 18 |
| 13) | przystąpił do postępowania sądowego                                                                | 39 |
| 14) | przystąpił do postępowania administracyjnego                                                       | 3  |
| 15) | żądał wszczęcia postępowania cywilnego                                                             | 1  |

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

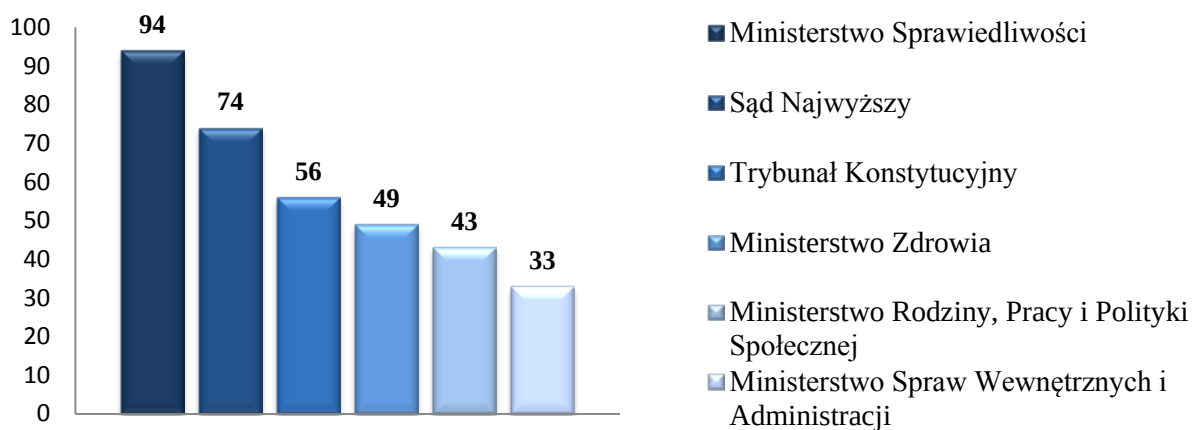
| <b>Problematyka</b>                                     | <b>Liczba</b> | <b>%</b> |
|---------------------------------------------------------|---------------|----------|
| prawa konstytucyjnego, międzynarodowego i europejskiego | 143           | 22,0     |
| prawa karnego                                           | 124           | 19,1     |
| prawa administracyjnego i gospodarczego                 | 110           | 16,9     |

|                                          |    |      |
|------------------------------------------|----|------|
| prawa pracy i zabezpieczenia społecznego | 74 | 11,4 |
| prawa cywilnego                          | 61 | 9,4  |
| równego traktowania                      | 58 | 8,9  |
| prawa karnego wykonawczego               | 48 | 7,4  |

### Rozkład problematyki w wystąpieniach generalnych



### Główni adresaci wystąpień Rzecznika

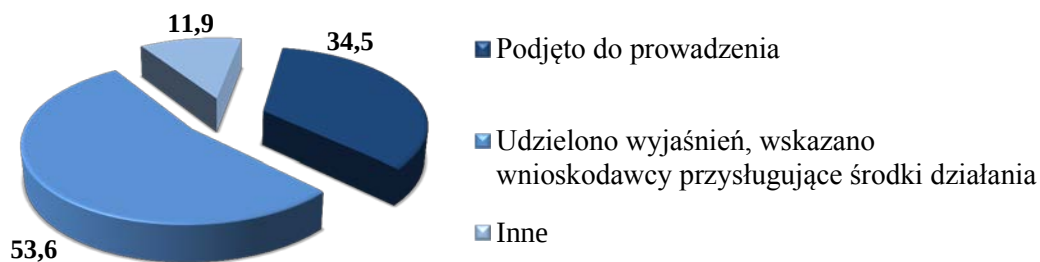


### Sprawy rozpatrzone w 2016 roku

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

|                                                                                          | Sposób rozpatrzenia sprawy |                                                                                 | Liczba        | %            |
|------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|---------------|--------------|
| 1                                                                                        | 2                          |                                                                                 | 3             | 4            |
| Podjęto do prowadzenia                                                                   | 1                          | <b>Razem</b>                                                                    | <b>8 834</b>  | <b>34,5</b>  |
|                                                                                          | 2                          | podjęto do prowadzenia<br>w tym: z inicjatywy RPO                               | 7 786<br>837  | 30,4         |
|                                                                                          | 3                          | w ramach wystąpienia o charakterze<br>generalnym                                | 1 048         | 4,1          |
| Udzielono<br>wyjaśnień,<br>wskazano<br>wnioskodawcy<br>przysługujące środki<br>działania | 4                          | <b>Razem</b>                                                                    | <b>13 740</b> | <b>53,6</b>  |
|                                                                                          | 5                          | udzielono wyjaśnień, wskazano<br>wnioskodawcy przysługujące środki<br>działania | 13 740        | 53,6         |
| Inne                                                                                     | 6                          | <b>Razem</b>                                                                    | <b>3 068</b>  | <b>11,9</b>  |
|                                                                                          | 7                          | przekazano wniosek wg. właściwości                                              | 671           | 2,6          |
|                                                                                          | 8                          | zwrócono się do wnioskodawcy o<br>uzupełnienie wniosku                          | 1 013         | 4,0          |
|                                                                                          | 9                          | nie podjęto <sup>1315</sup>                                                     | 1 384         | 5,3          |
| <b>Łącznie</b>                                                                           |                            |                                                                                 | <b>25 642</b> | <b>100,0</b> |

### Sposób rozpatrzenia spraw w 2016 r.



<sup>1315</sup> Przekazane Rzecznikowi do wiadomości wystąpienia kierowane do innych organów i pisma niezrozumiałej treści.

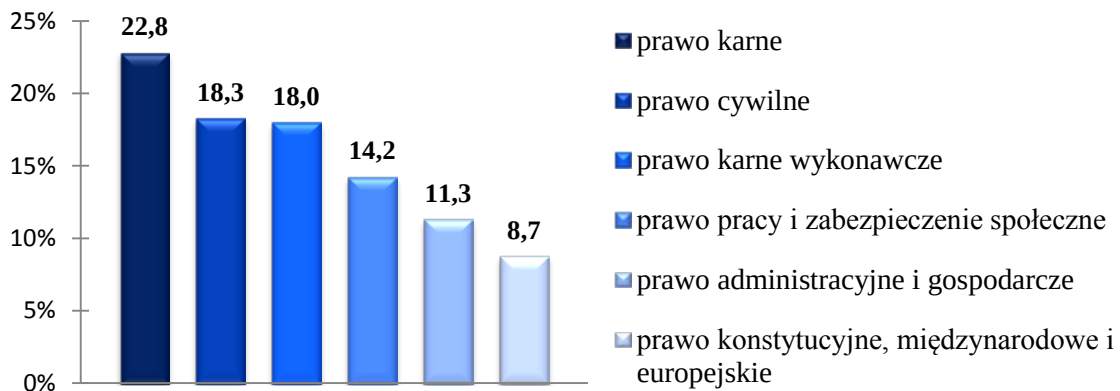
*Spośród 25 642 spraw rozpatrzonych najwięcej było spraw z zakresu:*

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

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

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

### Przedmiotowy rozkład spraw podjętych



### Zakończono postępowanie w 7 377 sprawach podjętych w roku 2016 i latach poprzednich.

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

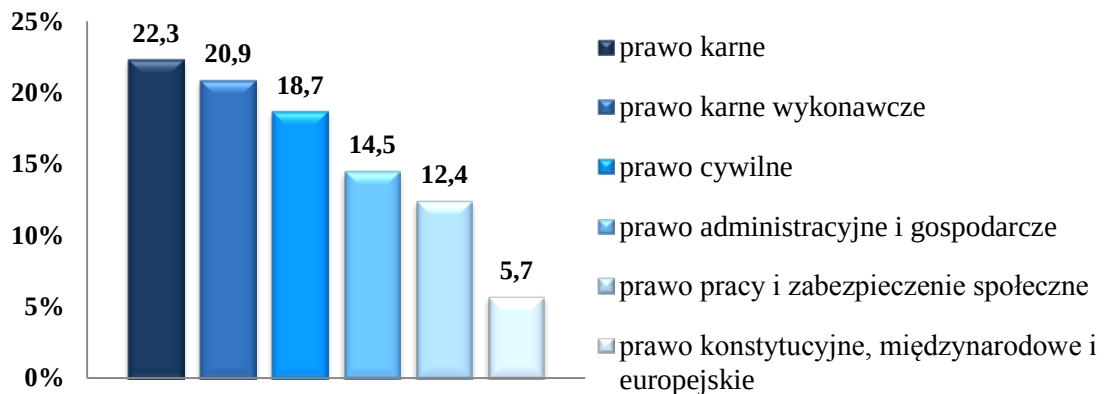
### Zakończenie spraw podjętych



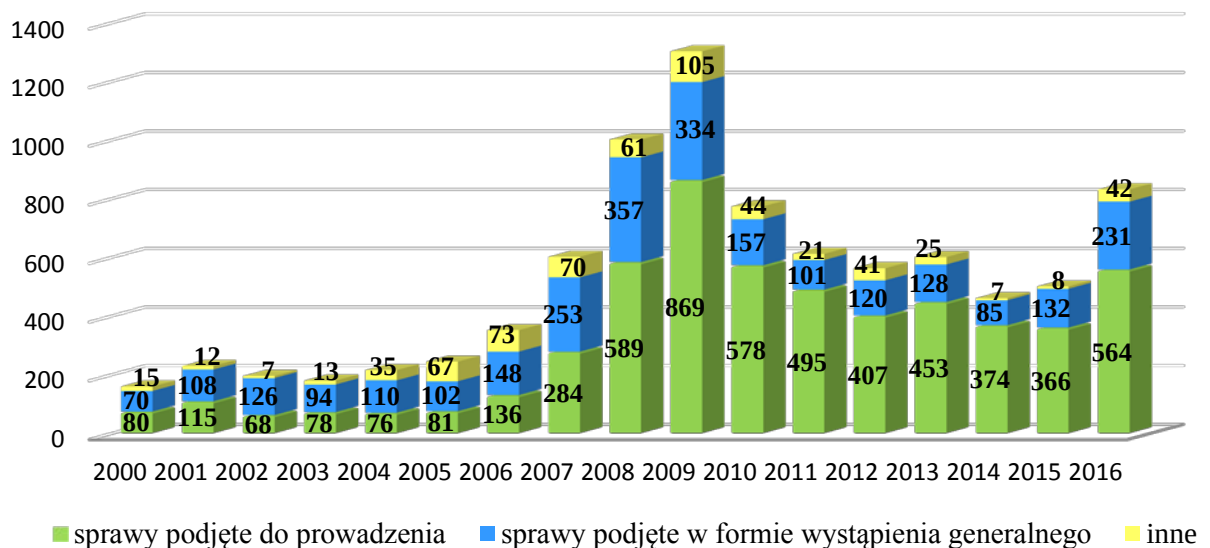
### Przedmiot nowych spraw (wniosków) w 2016 r.

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

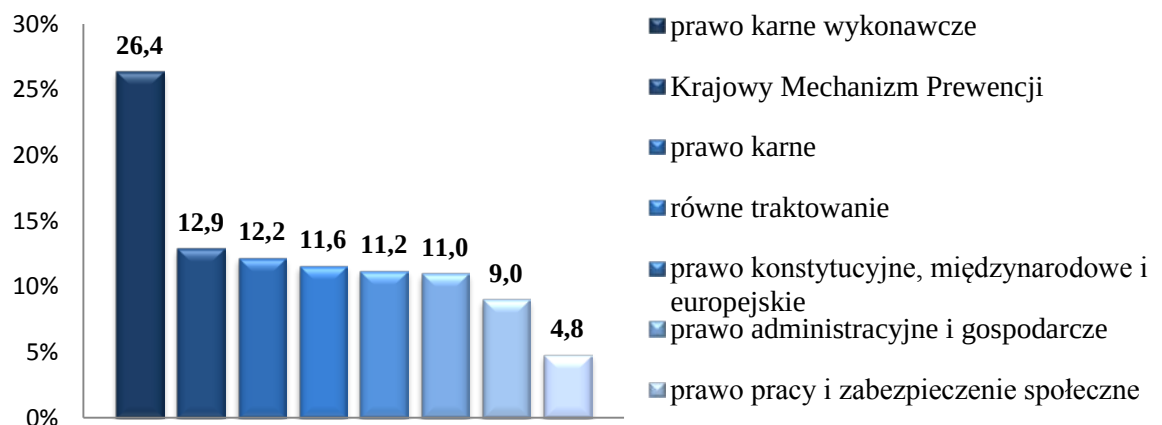
### Główne problematyki spraw nowych w 2016 r.



### Sprawy rozpatrzone z inicjatywy Rzecznika

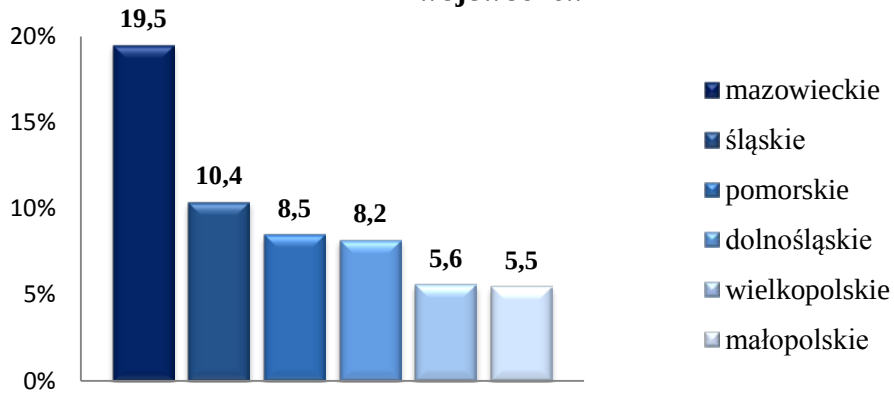


### Rozkład problemowy spraw z inicjatywy Rzecznika

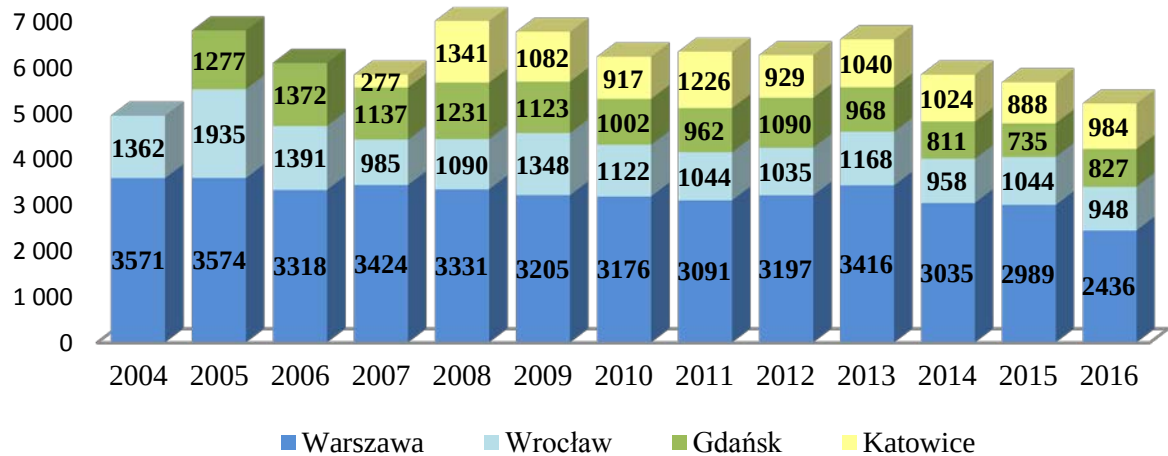




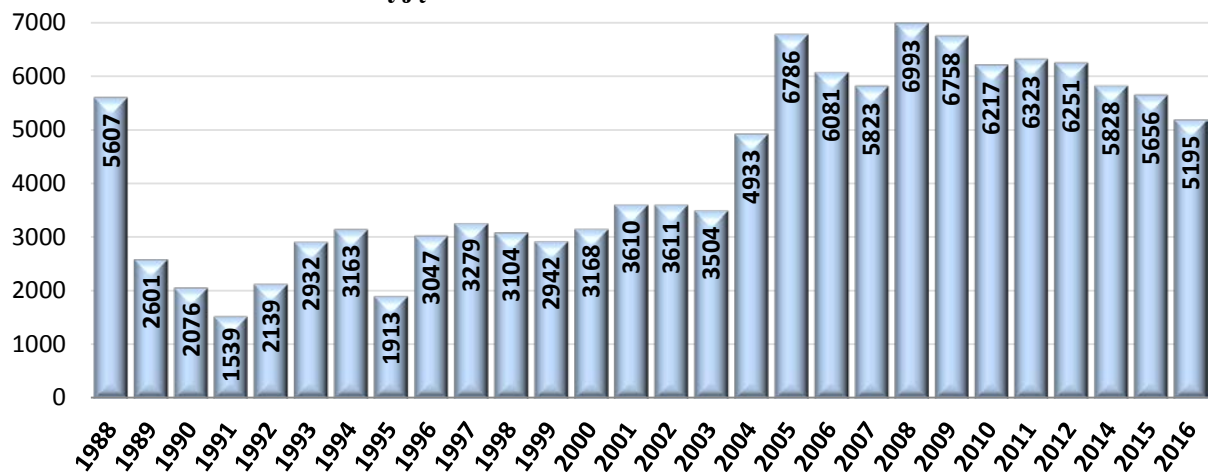
### Największy wpływ spraw nowych z poszczególnych województw



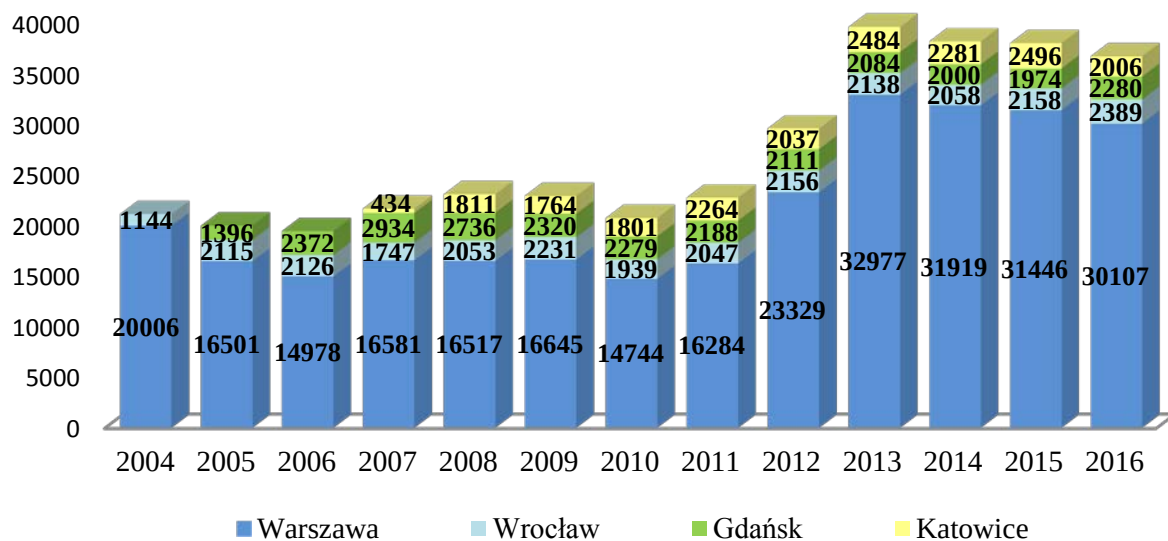
### Przyjęcia interesantów



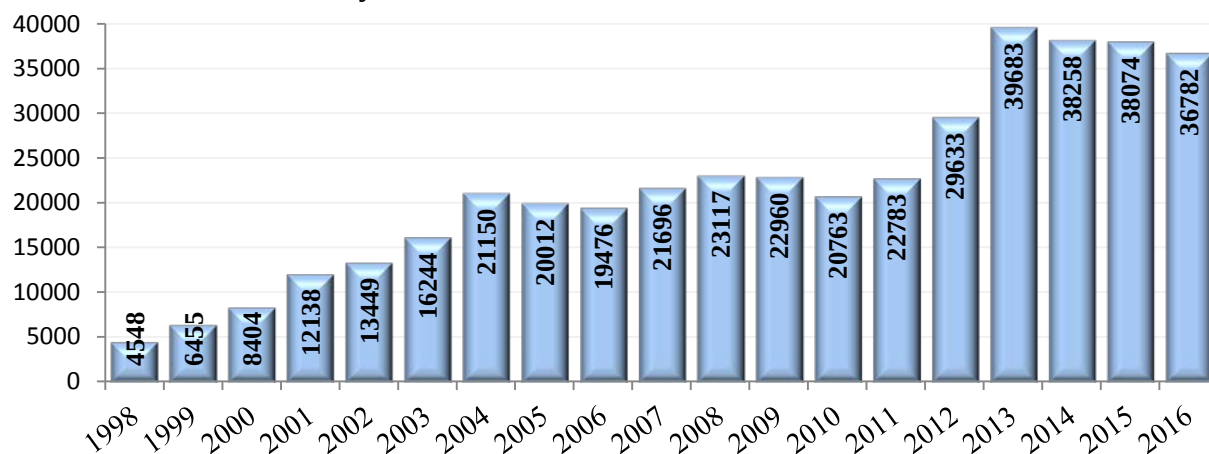
### Przyjęcia interesantów w latach 1988-2016



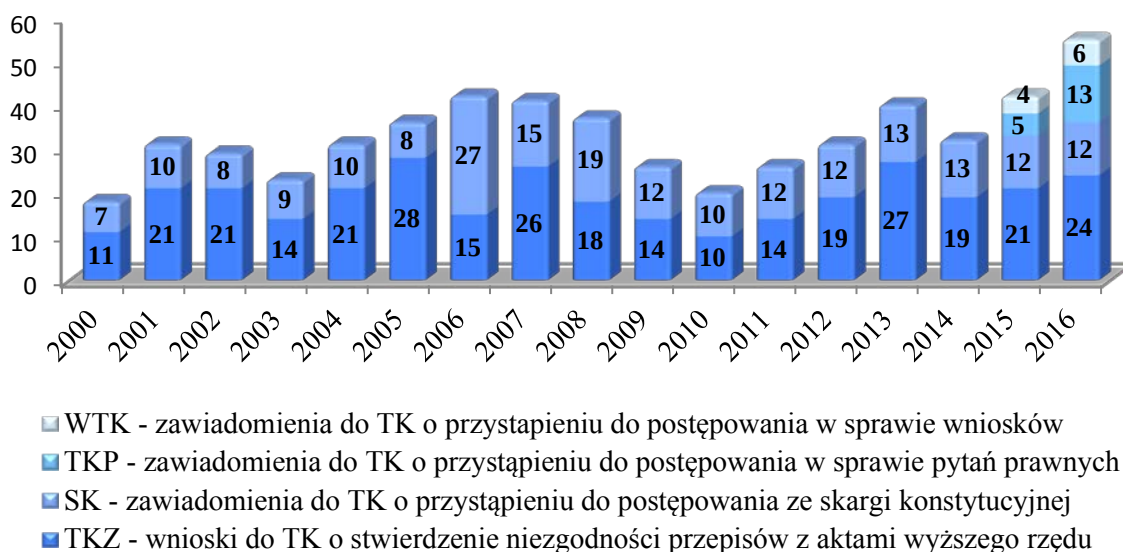
### Porady udzielane telefonicznie



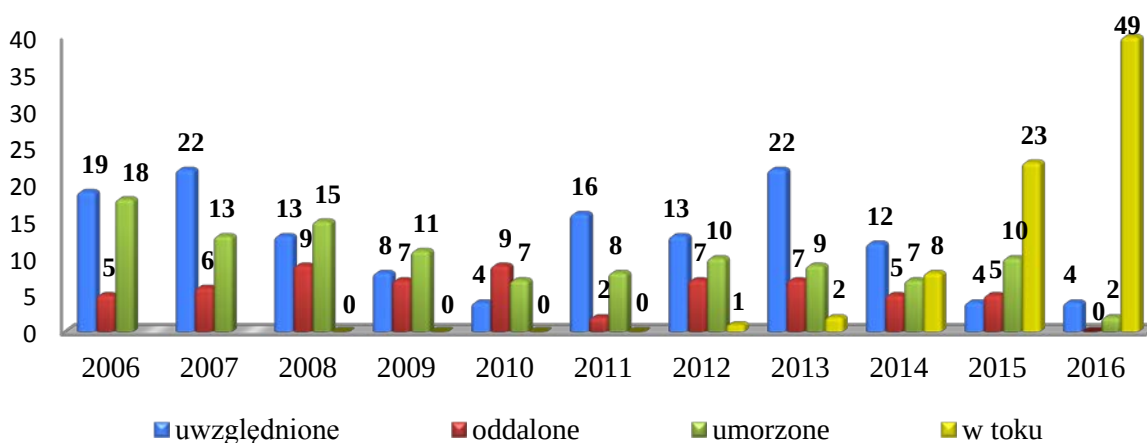
### Porady udzielane telefonicznie w latach 1998-2016



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



**Rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny wniosków o stwierdzenie  
niezgodności przepisów z Konstytucją, skarg konstytucyjnych oraz  
wniosków i pytań prawnych do których przystąpił Rzecznik<sup>1316</sup>**



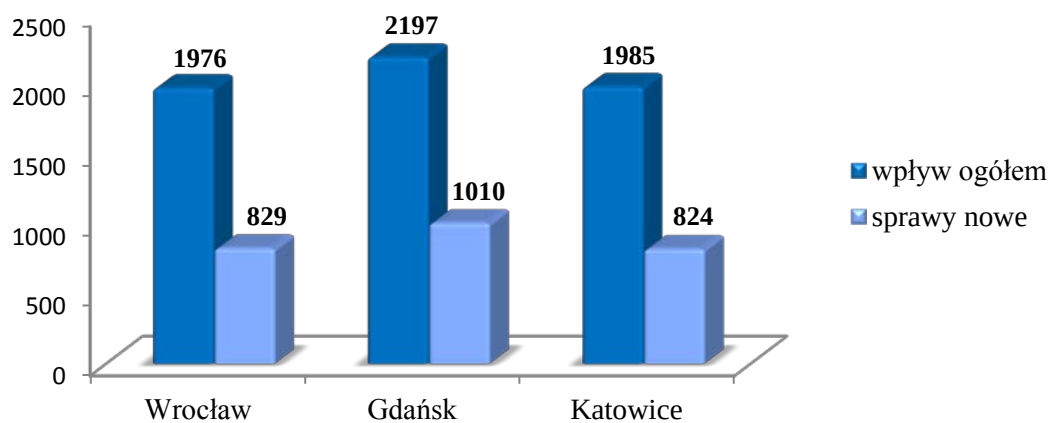
<sup>1316</sup> Wykres pokazuje jaki jest stan na dzień 31 grudnia 2016 r. wszystkich spraw skierowanych do TK. Dane przedstawione są w podziale na lata, w których wnioski te były zgłaszane przez Rzecznika.

## Biura Pełnomocników Terenowych



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

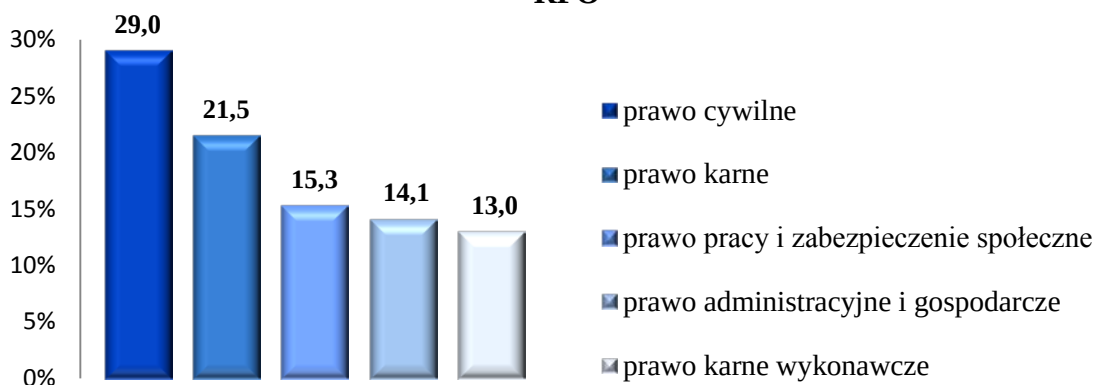
## Wpływ spraw w Biurach Pełnomocników Terenowych



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

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

**Problematyki wiodące w Biurach Pełnomocników Terenowych RPO**

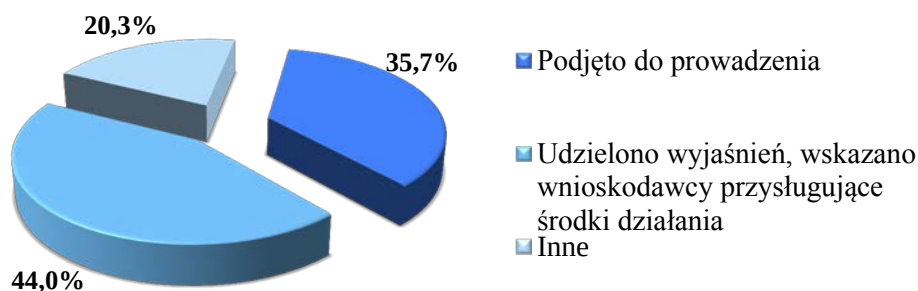


**W okresie objętym Informacją w Biurach Pełnomocników Terenowych rozpatrzono 2 879 spraw, w tym:**

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

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

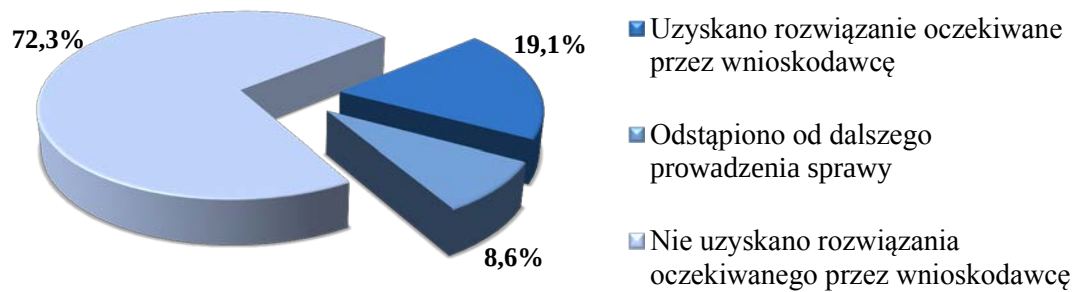
### Rozpatrzenie spraw w Biurach Pełnomocników Terenowych RPO



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

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

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





## Załącznik Nr 2

**Wystąpienia o charakterze ogólnym (systemowym)**  
**– art. 16 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy o RPO****A. Wystąpienia o charakterze generalnym**

1. **VII.501.178.2015 z 4 stycznia 2016 r.** - wystąpienie do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych oraz do Ministra Cyfryzacji w sprawie dostępu służb do danych internetowych w projekcie ustawy o Policji.
2. **VII.7202.24.2015 z 4 stycznia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie poziomu redukcji jednolitej płatności obszarowej.
3. **IX.517.1335.2015 z 4 stycznia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie zwiększenia zatrudnienia skazanych.
4. **II.519.1524.2015 z 5 stycznia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości, Prokuratora Generalnego oraz Dyrektora Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości w sprawie uchylania się od obowiązku płacenia alimentów.
5. **III.7041.36.2015 z 7 stycznia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministra Edukacji Narodowej w sprawie ochrony prawnej nauczycielek w okresie ciąży i macierzyństwa.
6. **IX.517.1323.2015 z 7 stycznia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości, Ministra Zdrowia oraz Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie opieki medycznej dla osób pozbawionych wolności.
7. **KMP.570.25.2015 z 7 stycznia 2016 r.** - wystąpienie do Komendanta Głównego Policji w sprawie badań osób z zaburzeniami psychicznymi, zatrzymanych przez Policję.
8. **WZF.801.8.2015 z 8 stycznia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wynagrodzeń pracowników cywilnych laboratoriów kryminalistycznych Policji.
9. **IX.517.2.2015 z 11 stycznia 2016 r.** - wystąpienie do Komendanta Głównego Policji w sprawie ochrony praw osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną, zatrzymanych przez Policję.
10. **V.512.3.2014 z 11 stycznia 2016 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego oraz Prezesa Związku Banków Polskich w sprawie omyłkowego zajmowania rachunków bankowych.
11. **V.7100.38.2014 z 12 stycznia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Rozwoju w sprawie rejestrowania działalności gospodarczej pod cudzym adresem.
12. **II.513.17.2014 z 14 stycznia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie odszkodowań dla rodzin osób represjonowanych, którzy zginęli podczas walki o niepodległość Polski.

13. **XI.543.7.2015 z 14 stycznia 2016 r.** - wystąpienie do Komendanta Głównego Straży Granicznej w sprawie trudności w złożeniu wniosku o udzielenie cudzoziemcowi ochrony międzynarodowej.
14. **XI.543.4.2016 z 19 stycznia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie relokacji cudzoziemców w roku 2016.
15. **VII.5002.6.2015 z 19 stycznia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie zaprzestania finansowania z budżetu państwa procedury in vitro.
16. **V.510.234.2015 z 19 stycznia 2016 r.** - wystąpienie do Wiceprezesa NSA w sprawie niewystarczającego udzielania informacji stronom postępowania sądowo-administracyjnego wnioskującym o wydanie odpisu wyroku oddalającego skargę z uzasadnieniem.
17. **IX.517.945.2015 z 20 stycznia 2016 r.** - wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie utrudnień w kontaktach telefonicznych skazanych z osobami bliskimi.
18. **VII.602.6.2014 z 20 stycznia 2016 r.** - wystąpienie do Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych oraz do Pełnomocnika Rządu ds. Społeczeństwa Obywatelskiego w sprawie dostosowania lokali wyborczych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych.
19. **IX.402.1.2015 z 20 stycznia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie wykorzystania Protokołu Stambulskiego przez lekarzy.
20. **IX.517.1438.2015 z 20 stycznia 2016 r.** - wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie przedłużania statusu osadzonych niebezpiecznych.
21. **WZF.811.1.2015 z 21 stycznia 2016 r.** - wystąpienie do Szefa Służby Celnej w sprawie pobieranego uposażenia w okresie przebywania na urlopie rodzicielskim przez funkcjonariusza mężczyznę.
22. **III.7040.10.2015 z 25 stycznia 2016 r.** - wystąpienie do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie emerytur pomostowych.
23. **IV.510.9.2014 z 25 stycznia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie nieprawidłowości w finansowaniu punktów nieodpłatnej pomocy prawnej.
24. **VII.7034.1.2016 z 25 stycznia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie ograniczenia praw pracowników naukowych i akademickich ze względu na wiek.
25. **VII.7037.93.2015 z 26 stycznia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia oraz do Ministra Rozwoju w sprawie sklepików szkolnych.
26. **III.7065.2.2016 z 26 stycznia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie problemu niedożywienia dzieci.
27. **VII.7037.9.2016 z 1 lutego 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie zmian w edukacji przedszkolnej i wczesnoszkolnej.

28. **II.518.6.2014 z 1 lutego 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie dostosowania wzoru formularza "Niebieska karta" do obowiązujących przepisów.
29. **VII.550.4.2014 z 1 lutego 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Rozwoju w sprawie gier komputerowych zawierających treści nasycone przemocą.
30. **XI.564.2.2016 z 3 lutego 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Środowiska w sprawie krytycznej oceny kampanii społecznych realizowanych z udziałem osób nieheteroseksualnych oraz promujących zasadę równego traktowania kobiet i mężczyzn.
31. **WZF.7043.19.2015 z 3 lutego 2016 r.** - wystąpienie do Podsekretarza Stanu w MON w sprawie weteranów ciężko poszkodowanych w trakcie służby pełnionej poza granicami państwa.
32. **III.7040.6.2016 z 3 lutego 2016 r.** - wystąpienie do Przewodniczących związków zawodowych w sprawie zagwarantowania osobom zatrudnionym na podstawie umów cywilnoprawnych oraz samozatrudnionym możliwości zrzeszania się w związkach zawodowych.
33. **III.7060.879.2015 z 4 lutego 2016 r.** - wystąpienie do Prezesa ZUS w sprawie zasad ustalania wysokości emerytury powszechnej przyznawanej osobom urodzonym po 31 grudnia 1948 r., które pobierały dotychczas tzw. wcześniejszą emeryturę.
34. **IV.7000.251.2015 z 8 lutego 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury i Rozwoju w sprawie ochrony mieszkańców budynków spółdzielczych przed skutkami niewypłacalności spółdzielni.
35. **XI.813.1.2016 z 11 lutego 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie praw dzieci należących do mniejszości narodowych i etnicznych do nauki.
36. **BPK.518.5.2015 z 17 lutego 2016 r.** - wystąpienie do Prokuratora Generalnego w sprawie ochrony praw osób pokrzywdzonych przestępstwami o charakterze seksualnym.
37. **VII.7034.1.2014 z 18 lutego 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie braku możliwości otrzymania płatnego urlopu naukowego przez pracowników naukowych pracujących w instytutach badawczych.
38. **VII.510.8.2014 z 18 lutego 2016 r.** - wystąpienie do Prezesa Krajowej Rady Komorniczej w sprawie prawa komorników do rzetelnego procesu sądowego w prowadzonych wobec nich postępowaniach dyscyplinarnych.
39. **XI.816.13.2015 z 19 lutego 2016 r.** - wystąpienie do Wojewody Małopolskiego w sprawie sytuacji rodzin romskich w Limanowej.
40. **IX.517.1438.2015 z 19 lutego 2016 r.** - wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie realizacji wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczących osadzonych niebezpiecznych.

41. **IX.517.283.2015 z 19 lutego 2016 r.** - wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie leczenia osób pozbawionych wolności chorych na wirusowe zapalenie wątroby typu C.
42. **IX.517.2.2015 z 19 lutego 2016 r.** - wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie osób pozbawionych wolności z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną.
43. **VII.7202.1.2016 z 22 lutego 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie terminowego wypłacania dopłat dla rolników.
44. **VII.812.5.2014 z 22 lutego 2016 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Zdrowia, Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia, Prezesa Naczelnej Izby Lekarskiej w sprawie prawa pacjenta do uzyskania świadczenia zdrowotnego.
45. **V.7013.16.2016 z 23 lutego 2016 r.** - wystąpienie do Prezesa Naczelnej Rady Lekarskiej w sprawie bezpieczeństwa zdrowotnego osób narażonych na bezpośrednie niebezpieczeństwo zarażenia się wirusem HIV.
46. **IX.517.1323.2015 z 23 lutego 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie opieki medycznej dla osób pozbawionych wolności.
47. **VII.501.8.2016 z 24 lutego 2016 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Sejmowej Podkomisji Nadzwyczajnej ds. rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym w sprawie publicznego rejestru sprawców przestępstw seksualnych.
48. **IV.7006.37.2016 z 25 lutego 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministra Infrastruktury i Budownictwa w sprawie osób mieszkających na terenie ogródków działkowych.
49. **III.7060.158.2016 z 25 lutego 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie zasad podlegania ubezpieczeniom społecznym przez artystów i twórców.
50. **XI.543.8.2016 z 25 lutego 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie relokacji cudzoziemców do Polski.
51. **VII.520.13.2015 z 26 lutego 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie ochrony praw uczestników badań klinicznych.
52. **WZF.7040.7.2016 z 26 lutego 2016 r.** - wystąpienie do Dowódcy Generalnego Rodzaju Sił Zbrojnych w sprawie przestrzegania praw i wolności obywatelskich żołnierzy, przeprowadzonej w wizytowanej jednostce wojskowej.
53. **VII.7202.30.2015 z 2 marca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie sposobu rozpatrywania przez ARiMR wniosków o przyznanie płatności bezpośrednich.
54. **VII.501.10.2016 z 2 marca 2016 r.** - wystąpienie do Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej w sprawie uprawnień proceduralnych osób, których dotyczą dokumenty udostępnione przez IPN.
55. **VII.600.14.2016 z 9 marca 2016 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka w sprawie powołania podkomisji ds. wykonywania przez Polskę wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

56. **V.7013.55.2015 z 9 marca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie dostępu pacjentów do wysokospecjalistycznych leków w ramach programów lekowych finansowanych ze środków publicznych.
57. **III.7040.2.2016 z 9 marca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie braku przepisów określających formę przekazywania raportów pielęgniarских.
58. **III.552.3.2016 z 9 marca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie przepisów wykluczających dzieci z domów dziecka z prawa do Karty Dużej Rodziny.
59. **III.7064.149.2015 z 9 marca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie zapewnienia opiekunom osób niepełnosprawnych prawa do zasiłku dla bezrobotnych i świadczenia przedemerytalnego.
60. **VII.602.111.2015 z 9 marca 2016 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie braku uregulowania w polskim prawie wyborczym instytucji tzw. krajowych obserwatorów wyborów.
61. **IX.517.2.2015 z 10 marca 2016 r.** - wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie opieki psychiatrycznej dla osób pozbawionych wolności.
62. **IX.517.1494.2015 z 10 marca 2016 r.** - wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie braku właściwej zabudowy kącików sanitarnych w niektórych jednostkach penitencjarnych.
63. **III.7064.68.2016 z 14 marca 2016 r.** - wystąpienie do Prezesa NIK w sprawie skutecznej realizacji świadczeń alimentacyjnych.
64. **VII.7037.3.2016 z 14 marca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie przenoszenia dzieci sześciolletnich do zerówek w szkołach podstawowych.
65. **III.7042.35.2014 z 14 marca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Energii w sprawie niejednorodnych przepisów regulujących prawo do deputatu węglowego.
66. **IV.511.13.2016 z 14 marca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie uzasadnienia ustnego orzeczeń w postępowaniu cywilnym.
67. **VII.519.2.2016 z 14 marca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie wyłączenia odpowiedzialności dyscyplinarnej prokuratorów ze względu na interes społeczny.
68. **V.511.77.2016 z 14 marca 2016 r.** - wystąpienie do Rzecznika Finansowego w sprawie odpowiedzialności cywilnej za skutki zdarzeń drogowych osób odbywających w ramach szkolenia naukę jazdy.
69. **II.514.5.2015 z 14 marca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie uprawnień straży gminnych i straży miejskich.
70. **V.7010.17.2016 z 15 marca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie zapewnienia opieki zdrowotnej osobom bezdomnym oraz innym osobom nieuzyskującym dochodu.
71. **IX.517.1323.2015 z 15 marca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości i Ministra Zdrowia w sprawie powołania międzyresortowego zespołu roboczego w

celu wypracowania modelu funkcjonowania opieki medycznej dla osób pozbawionych wolności.

72. **II.502.1.2016 z 17 marca 2016 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Krajowej Rady Sądownictwa w sprawie postępowania wobec dłużników alimentacyjnych.
73. **XI.800.15.2016 z 17 marca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie edukacji antydyskryminacyjnej w szkołach.
74. **VII.602.20.2015 z 17 marca 2016 r.** - wystąpienie do Pełnomocnika Rządu ds. Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania w sprawie zwiększenia udziału kobiet w życiu publicznym.
75. **VII.6060.7.2016 z 17 marca 2016 r.** - wystąpienie do Prezes Rządowego Centrum Legislacji w sprawie publikacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego.
76. **WZF.801.8.2015 z 17 marca 2016 r.** - wystąpienie do Szefa Służby Cywilnej w sprawie wynagrodzeń pracowników cywilnych laboratoriów kryminalistycznych Policji.
77. **V.6060.29.2015 z 19 marca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Środowiska w sprawie udostępniania informacji o środowisku przez organy administracji.
78. **V.7203.38.2015 z 24 marca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Środowiska w sprawie problemu zanieczyszczenia powietrza.
79. **V.7010.19.2016 z 24 marca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie zapewnienia opieki zdrowotnej oraz pomocy osobom starszym.
80. **V.7014.15.2016 z 24 marca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie niewystarczającej liczby lekarzy w Polsce.
81. **II.519.861.2015 z 24 marca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego w sprawie anonimizacji danych uczestników postępowania karnego.
82. **VII.7013.1.2016 z 24 marca 2016 r.** - wystąpienie do Prezydent m.st. Warszawy oraz Rzecznik Praw Pacjenta w sprawie informacji dotyczących podejrzenia przeprowadzenia zabiegu aborcji niezgodnie z prawem.
83. **VII.501.150.2015 z 30 marca 2016 r.** - wystąpienie do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych w sprawie recept przekazywanych pocztą elektroniczną.
84. **VII.520.1.2016 z 30 marca 2016 r.** - wystąpienie do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych w sprawie ochrony prawa do prywatności oraz danych osobowych w związku z realizacją programu Rodzina 500 plus.
85. **III.7060.244.2016 z 30 marca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej w sprawie problemów rodzin marynarzy, którzy zginęli podczas pracy na morzu.
86. **VII.7202.2.2015 z 30 marca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie zalesiania gruntów położonych na obszarach Natura 2000.
87. **III.7060.277.2016 z 30 marca 2016 r.** - wystąpienie do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie świadczeń emerytalnych dla strażników gminnych (miejskich).



88. **XI.816.13.2015 z 30 marca 2016 r.** - wystąpienie do Wojewody Małopolskiego w sprawie mediacji prowadzonej w sprawie przeniesienia kilku rodzin romskich z Limanowej.
89. **VII.7202.22.2015 z 31 marca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie zmian zasad i wysokości dopłat dla rolników.
90. **XI.503.2.2016 z 31 marca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie praw osób starszych.
91. **III.7048.3.2016 z 1 kwietnia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Rozwoju w sprawie procedury opracowywania „Podręczników Beneficjenta” w ramach programów finansowanych ze środków Unii Europejskich.
92. **III.7060.305.2016 z 6 kwietnia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie zasad zgłaszania do ubezpieczenia zdrowotnego.
93. **VII.7202.25.2015 z 7 kwietnia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie zmian warunków przyznawania pomocy w ramach rolnictwa ekologicznego.
94. **III.7065.76.2016 z 11 kwietnia 2016 r.** - wystąpienie do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie planowanej standaryzacji usług na rzecz osób bezdomnych.
95. **II.516.1.2016 z 18 kwietnia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego w sprawie regulacji prawnych dotyczących ekstradycji obywateli polskich do Stanów Zjednoczonych.
96. **V.7013.66.2015 z 20 kwietnia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie jakości i skuteczności łagodzenia i leczenia bólu pacjentów w polskiej służbie zdrowia.
97. **WZF.7044.3.2015 z 22 kwietnia 2016 r.** - wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie ochrony praw funkcjonariuszy Służby Więziennej.
98. **III.7060.158.2016 z 25 kwietnia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie zasad podlegania ubezpieczeniom społecznym przez artystów i twórców.
99. **XI.816.12.2016 z 25 kwietnia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Cyfryzacji w sprawie dalszego funkcjonowania Rady ds. Przeciwdziałania Dyskryminacji Rasowej, Ksenofobii i związanej z nimi Nietolerancji.
100. **V.7100.5.2016 z 27 kwietnia 2016 r.** - wspólne wystąpienie z Rzecznikiem Praw Dziecka do Głównego Inspektora Pracy Państwowej Inspekcji Pracy w sprawie uchylania się od płacenia alimentów.
101. **III.7065.64.2016 z 29 kwietnia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie nasilenia się przypadków niehumanitarnego traktowania osób przebywających w placówkach prowadzących działalność gospodarczą polegającą na sprawowaniu opieki nad osobami w podeszłym wieku, niepełnosprawnymi lub przewlekle chorymi.



102. **VII.7202.24.2015 z 29 kwietnia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie mechanizmu redukcji jednolitej płatności.
103. **XI.816.17.2016 z 29 kwietnia 2016 r.** - wystąpienie do Pełnomocnika Rządu ds. Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania w sprawie ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania.
104. **II.519.1608.2015 z 29 kwietnia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie nakładania mandatu karnego oraz procedury jego uchylenia.
105. **IV.7214.62.2014 z 29 kwietnia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie ochrony praw ofiar przemocy w rodzinie.
106. **IX.517.283.2015 z 29 kwietnia 2016 r.** - wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie leczenia osób pozbawionych wolności chorych na wirusowe zapalenie wątroby typu C.
107. **II.501.3.2016 z 5 maja 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie nielegalnej adopcji.
108. **IX.517.1323.2015 z 5 maja 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie poprawy funkcjonowania opieki medycznej dla osób pozbawionych wolności.
109. **IV.7215.16.2016 z 6 maja 2016 r.** - wystąpienie do Prezydenta m.st. Warszawy w sprawie zadłużenia najemców lokali komunalnych i osób, które utraciły tytuł prawny do lokalu komunalnego, z powodu zaległości czynszowych.
110. **VII.602.72.2015 z 9 maja 2016 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie zapewnienia realnego prawa wyborczego osobom pozbawionym wolności.
111. **III.7108.1.2015 z 9 maja 2016 r.** - wystąpienie do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie kontroli w organizacjach pożytku publicznego.
112. **VII.7202.12.2014 z 9 maja 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi dotyczące uznania osób pracujących zawodowo, za które odprowadzane są składki ZUS, a nie KRUS, za niespełniające kryteriów do przyznania pomocy finansowej w ramach działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom”.
113. **VII.715.15.2014 z 10 maja 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie ograniczenia wstępu na sportowe imprezy masowe.
114. **VII.612.131.2015 z 10 maja 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie braku należytej reprezentacji stomatologów w ramach wspólnego dla lekarzy i lekarzy-dentystów samorządu lekarskiego.
115. **VII.602.93.2015 z 10 maja 2016 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie niejasnej procedury wpisu do rejestru wyborców.
116. **XI.7064.1.2016 z 11 maja 2016 r.** - wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Rzecznika Praw Dziecka do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w

sprawie potrzeby podjęcia przez Panią Minister kampanii społecznej dotyczącej alimentów.

- 117. VII.520.1.2016 z 11 maja 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie ochrony prawa do prywatności oraz danych osobowych w związku z realizacją programu Rodzina 500 plus.
- 118. IV.502.5.2014 z 16 maja 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie zasad funkcjonowania rodzinnych ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych.
- 119. XI.816.13.2015 z 17 maja 2016 r.** - wystąpienie do Wojewody Małopolskiego w sprawie mediacji prowadzonej w sprawie przeniesienia kilku rodzin romskich z Limanowej.
- 120. IV.510.70.2016 z 17 maja 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie zwalczania mowy nienawiści w Internecie.
- 121. VII.564.13.2016 z 17 maja 2016 r.** - wystąpienia do Szefa Kancelarii Sejmu, Szefa Kancelarii Senatu, Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej, Szefa Kancelarii Prezesa NSA, Szefa Kancelarii Pierwszego Prezesa SN, Szefa Służby Cywilnej oraz Szefa Biura TK w sprawie zasad kontaktów pracowników tych instytucji z mediami oraz realizacji wolności wyrażania swoich poglądów w instytucjach państwowych.
- 122. KMP.571.8.2016 z 17 maja 2016 r.** - wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie psychologów penitencjarnych.
- 123. IX.517.1477.2015 z 17 maja 2016 r.** - wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie udostępniania informacji publicznej osobom pozbawionym wolności.
- 124. KMP.570.24.2015 z 18 maja 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie przeciwdziałania naruszeniom praw człowieka przez funkcjonariuszy Policji.
- 125. XI.518.38.2016 z 21 maja 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie sytuacji cudzoziemskich studentów.
- 126. XI.7033.2.2015 z 21 maja 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Obrony Narodowej, Ministra Zdrowia, Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej oraz Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie dostępności edukacji akademickiej dla osób z niepełnosprawnościami.
- 127. IX.517.225.2016 z 23 maja 2016 r.** - wystąpienie do Zastępcy Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie paczek dla osób pozbawionych wolności.
- 128. V.511.1.2016 z 23 maja 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie solidarnego obowiązku podatkowego w podatku od nieruchomości oraz w podatku rolnym.
- 129. II.511.219.2016 z 24 maja 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości Prokuratora Generalnego w sprawie podstawy wznowienia postępowania karnego (art. 540 par. 3 k.p.k.).

130. **XI.613.1.2016 z 24 maja 2016 r.** - wystąpienie do Komendanta Głównego Policji w sprawie zabezpieczenia przebiegu marszów równości.
131. **XI.517.1.2015 z 24 maja 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie realizacji wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczącego zasad umieszczania osób chorujących psychicznie w domach pomocy społecznej.
132. **IX.517.1707.2016 z 24 maja 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego w sprawie badania osób pozbawionych wolności na obecność w organizmie alkoholu lub środków odurzających lub substancji psychotropowych.
133. **VII.612.17.2016 z 25 maja 2016 r.** - wystąpienie do Prezesa Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w sprawie skarg wpływających od stowarzyszeń ogrodowych.
134. **VII.7037.39.2016 z 31 maja 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie umożliwienia uczniom szkół artystycznych kontynuowania nauki w II klasie.
135. **VII.604.4.2016 z 31 maja 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Rozwoju w sprawie procedury składania petycji.
136. **VII.534.18.2015 z 1 czerwca 2016 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji w sprawie ochrony praw rodziców po utracie dziecka, którego płci nie da się ustalić.
137. **VII.7202.6.2016 z 1 czerwca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie dysproporcji pomiędzy stawkami płatności do powierzchni upraw roślin wysokobiałkowych.
138. **VII.602.61.2014 z 1 czerwca 2016 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie biernego prawa wyborczego w wyborach wójta.
139. **II.519.1253.2015 z 2 czerwca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego oraz Komendanta Głównego Policji w sprawie zabezpieczenia przez Policję urządzeń zawierających dane informatyczne na potrzeby postępowania karnego.
140. **VII.613.8.2015 z 2 czerwca 2016 r.** - wystąpienie do Prezydenta Miasta Krakowa w sprawie organizacji zgromadzeń w formie przejazdu rowerów.
141. **WZF.7040.16.2015 z 10 czerwca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie ochrony osób i mienia.
142. **V.7014.22.2016 z 10 czerwca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie zapewnienia odpowiedniej liczby personelu pielęgniarek i położnych.
143. **VII.7030.3.2016 z 10 czerwca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie pobierania przez uczelnie wyższe nadmiernych opłat rekrutacyjnych.

144. **III.7042.26.2016 z 10 czerwca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie wypłacania pracownikom wynagrodzenia gwarantowanego na poziomie minimalnym.
145. **XI.815.29.2016 z 11 czerwca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie odmowy przyznania dotacji dla Centrum Praw Kobiet, Lubuskiego Centrum Praw Kobiet BABA oraz Fundacji Dzieci Niczyje.
146. **V.7100.6.2016 z 13 czerwca 2016 r.** - wystąpienie w ramach wspólnej inicjatywy Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Rzecznika Praw Dziecka do Prezydenta Konfederacji "Lewiatan", Prezydenta Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej oraz Prezesa Związku Przedsiębiorców i Pracodawców w sprawie zaspokojenia potrzeb dzieci uprawnionych do świadczeń alimentacyjnych.
147. **III.511.1.2016 z 14 czerwca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie formy prawnej rozstrzygnięcia wniosku o dofinansowanie kosztów turnusu rehabilitacyjnego ze środków PFRON.
148. **II.519.442.2016 z 17 czerwca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wyposażenia Policji w urządzenia do prowadzenia badań na zawartość w organizmie kierowców środków psychoaktywnych innych niż alkohol.
149. **VII.602.20.2015 z 21 czerwca 2016 r.** - wystąpienie do Pełnomocnika Rządu ds. Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania w sprawie uczestnictwa kobiet w życiu publicznym w szczególności korzystania z biernego prawa wyborczego.
150. **WZF.7040.5.2016 z 24 czerwca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie przepisów prawnych umożliwiających skreślenie z listy kwalifikowanych pracowników ochrony w branży ochroniarskiej.
151. **V.604.31.2015 z 24 czerwca 2016 r.** - wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie formy prawnej, w jakiej Rada Ministrów ustala granice gmin.
152. **XI.816.12.2016 z 30 czerwca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Cyfryzacji oraz Pełnomocnika Rządu ds. Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania w sprawie przeciwdziałania mowie nienawiści i innym aktom nietolerancji.
153. **V.511.981.2014 z 30 czerwca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie skutków podatkowych finansowania przez pracodawcę kosztów noclegu.
154. **VII.7202.12.2014 z 1 lipca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie pomocy finansowej dla młodych rolników.
155. **VII.564.8.2015 z 6 lipca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Prezesa Urzędu Konkurencji i Konsumentów w sprawie wydawania prasy przez władze samorządowe.
156. **XI.800.6.2015 z 6 lipca 2016 r.** - wystąpienie do Szefa Służby Cywilnej w sprawie dyskryminacji ze względu na wiek w dostępie do kształcenia w Krajowej Szkole Administracji Publicznej.

157. **VII.7031.4.2016 z 11 lipca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie procedury przeprowadzania ustnego egzaminu maturalnego z języka polskiego.
158. **IV.7021.76.2016 z 11 lipca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie uprowadzeń i zatrzymań rodzicielskich.
159. **VII.7010.1.2016 z 11 lipca 2016 r.** - wystąpienie do Rzecznika Praw Pacjenta w sprawie prawa do bezpłatnego przerywania ciąży w przypadkach o których mowa w ustawie o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży.
160. **VII.7037.34.2015 z 13 lipca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie zasad finansowania młodzieżowych ośrodków wychowawczych.
161. **V.7016.45.2016 z 18 lipca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie ograniczenia wydawania przepustek umożliwiających pacjentom opuszczenie zakładu psychiatrycznego w czasie trwania Szczytu NATO oraz Światowych Dni Młodzieży.
162. **VII.5002.6.2015 z 18 lipca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie zaprzestania finansowania procedury in vitro.
163. **IX.517.1709.2016 z 19 lipca 2016 r.** - wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie dostosowania porządków wewnętrznych jednostek penitencjarnych do powszechnie obowiązujących przepisów prawa.
164. **IX.517.1709.2016 z 22 lipca 2016 r.** - wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie zapewnienia osobom osadzonym w zakładach karnych i aresztach śledczych odzieży odpowiedniej do pory roku.
165. **VII.7031.2.2016 z 22 lipca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie rekrutacji na studia wyższe osób z tzw. starą maturą.
166. **IX.517.1477.2015 z 27 lipca 2016 r.** - wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie zapewnienia skazanym dostępu do stron internetowych Ministerstwa Sprawiedliwości oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.
167. **XI.815.2.2016 z 29 lipca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie ograniczenia dostępu do oferowanych publicznie usług osobom nieheteroseksualnym.
168. **IX.517.2.2015 z 29 lipca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości, Prokuratora Generalnego w sprawie potrzeby zmiany rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości, które nakazuje przyjęcie do jednostki osób w stanie bezpośredniego zagrożenia życia.
169. **IV.7022.31.2016 z 3 sierpnia 2016 r.** - wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka do Ministra Sprawiedliwości dotyczące współpracy ze stroną włoską w sprawach transgranicznej egzekucji alimentów
170. **VII.522.4.2016 z 8 sierpnia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie oświadczeń wypełnianych na podstawie ustawy o wykonywaniu Umowy między

Rządem RP a Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki w sprawie w sprawie poprawy wypełniania międzynarodowych obowiązków podatkowych oraz wdrożenia ustawodawstwa FATCA.

171. **VII.501.51.2016 z 9 sierpnia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wzmocnienia antyterrorystycznej edukacji i polityki informacyjnej.
172. **VII.715.17.2016 z 9 sierpnia 2016 r.** - wystąpienie do Wiceprezesa Rady Ministrów, Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie wdrożenia dyrektywy o zwrocie dóbr kultury.
173. **VII.7033.28.2016 z 17 sierpnia 2016 r.** - wystąpienie do Wiceprezesa Rady Ministrów, Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie nieprawidłowości dotyczących funkcjonowania Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. rtm. W. Pileckiego w Oświęcimiu w zakresie współpracy władz uczelni z samorządem studenckim.
174. **IX.517.1227.2016 z 18 sierpnia 2016 r.** - wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie naruszenia praw osadzonych poprzez wprowadzanie zaleceń penitencjarno-ochronnych.
175. **VII.7033.34.2016 z 18 sierpnia 2016 r.** - wystąpienie do Wiceprezesa Rady Ministrów, Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie rekrutacji na studia prowadzonej przez Akademię Wychowania Fizycznego w Poznaniu.
176. **VII.511.25.2016 z 18 sierpnia 2016 r.** - wystąpienie do Szefa Kancelarii Prezydenta RP, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie odmowy powołania na stanowisko sędziowskie kandydata wskazanego przez KRS.
177. **IV.512.299.2015 z 19 sierpnia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie uregulowania kompetencji komornika w zakresie wzywania do stawienia stron postępowania egzekucyjnego.
178. **VII.501.62.2016 z 19 sierpnia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie naruszania praw polskich obywateli przez urzędników niemieckiego Jugendamt.
179. **VII.612.11.2016 z 19 sierpnia 2016 r.** - wystąpienie do Prezesa Polskiego Związku Działkowców w sprawie legalności statutu PZD.
180. **VII.519.7.2016 z 22 sierpnia 2016 r.** - wystąpienie do Prokuratora Generalnego w sprawie niezgodnego z prawem przeniesienia przez Ministra Obrony Narodowej prokuratorów wojskowych do rezerwy kadrowej.
181. **XI.534.4.2016 z 24 sierpnia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie odmowy transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia oraz odmowy potwierdzenia obywatelstwa polskiego dzieci ze związków osób tej samej płci.
182. **V.7200.8.2015 z 24 sierpnia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Środowiska w sprawie kontroli emisji hałasu podczas miejskich imprez masowych.
183. **V.7010.68.2016 z 24 sierpnia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie poprawy jakości żywienia w szpitalach.



184. **WZF.505.1.2016 z 30 sierpnia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Obrony Narodowej w sprawie ujawnienia danych o stanie zdrowia żołnierza służby kontraktowej.
185. **VII.520.9.2016 z 1 września 2016 r.** - wystąpienie do Minister Cyfryzacji, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych oraz Prezesa Krajowej Rady Komorniczej w sprawie wycieku danych z bazy PESEL.
186. **VII.564.23.2016 z 1 września 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie odpowiedzialności karnej za zniesławienie.
187. **V.7014.29.2016 z 1 września 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie uregulowania czasu pracy lekarzy w celu zapewnienia bezpieczeństwa pacjentom.
188. **III.7060.650.2016 z 7 września 2016 r.** - wystąpienie do Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w sprawie przedłużających się postępowań o ustalenie prawa do świadczenia.
189. **BPK.518.5.2015 z 8 września 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie trybu przesłuchania świadka pokrzywdzonego przestępstwami przeciwko wolności seksualnej.
190. **V.510.86.2016 z 9 września 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie zasad sądowej kontroli decyzji Komisji Nadzoru Finansowego w przedmiocie wyrażenia zgody na powołanie członka zarządu zakładu ubezpieczeń.
191. **V.7010.70.2016 z 26 września 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie dostępności znieczulenia zewnątrzoponowego w trakcie porodu.
192. **XI.813.17.2016 z 27 września 2016 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich oraz Przewodniczącego Konferencji Rektorów Zawodowych Szkół Polskich w sprawie przypadków dyskryminacji na uczelniach wyższych.
193. **V.7013.60.2016 z 28 i 29 września 2016 r.** - wystąpienia do Ministra Zdrowia i Prezesa Naczelnej Rady Lekarskiej w sprawie uzyskiwania zgód od kobiet ciężarnych i rodzących na przeprowadzenie zabiegów w trakcie porodu.
194. **XI.520.1.2016 z 29 września 2016 r.** - wystąpienie do Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych w sprawie umieszczania symbolu niepełnosprawności oraz oznaczeń specjalizacji lekarzy w orzeczeniach o niepełnosprawności.
195. **IX.517.2200.2016 z 6 października 2016 r.** - wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie naruszenia praw pacjenta-więźnia w jednostkach penitencjarnych.
196. **VII.520.5.2016 z 18 października 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie braku mechanizmów kontrolnych wobec informacji gromadzonych i przetwarzanych przez Biuro Ochrony Rządu.
197. **V.604.31.2015 z 18 października 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie nowelizacji przepisów związanych z wprowadzaniem zmian w podziale administracyjnym kraju.



198. **VII.602.13.2016 z 18 października 2016 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie wzmocnienia aktywności społecznej i politycznej Polaków mieszkających na Wyspach Brytyjskich.
199. **III.7040.103.2015 z 18 października 2016 r.** - wystąpienie do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie zakresu danych osobowych udostępnianych pracodawcy.
200. **V.511.394.2016 z 19 października 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie indywidualnych interpretacji podatkowych
201. **IX.517.2.2015 z 19 października 2016 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Krajowej Rady Kuratorów w sprawie poszanowania praw osób niepełnosprawnych intelektualnie lub psychicznie będących uczestnikami postępowania karnego.
202. **WZF.7040.26.2016 z 19 października 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 3 marca 2015 r. dotyczącego zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Służby Celnej.
203. **IX.517.2656.2016 z 24 października 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości-Prokuratora Generalnego w sprawie wprowadzenia przez organy dysponujące ograniczeń w prowadzeniu rozmów telefonicznych przez tymczasowo aresztowanego z obrońcą.
204. **VII.510.23.2016 z 27 października 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie opóźnień w obsadzaniu stanowisk sędziowskich.
205. **III.502.7.2016 z 27 października 2016 r.** - wystąpienie do Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych dotyczące trudnej sytuacji rodzin wychowujących pełnoletnie osoby niepełnosprawne.
206. **IX.517.2396.2016 z 27 października 2016 r.** - wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie braku potwierdzenia odbioru korespondencji więźniów kierowanej do dyrektorów jednostek penitencjarnych.
207. **XI.501.1.2015 z 31 października 2016 r.** - wystąpienie do Przewodniczącej Parlamentarnego Zespołu ds. Osób Głuchych w sprawie respektowania praw osób głuchych i głuchoniewidomych przez administrację publiczną.
208. **III.7064.175.2015 z 31 października 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie ograniczeń w dostępie do świadczeń z funduszu alimentacyjnego.
209. **XI.518.47.2015 z 31 października 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie izolacji sprawcy od ofiary przemocy domowej.
210. **VII.7021.1.2016 z 31 października 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie ratyfikacji III Protokołu fakultatywnego do Konwencji o Prawach Dziecka.
211. **XI.420.1.2016 z 31 października 2016 r.** - wystąpienie do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie równego traktowania rodziców na rynku pracy.

- 212. **IX.517.945.2015 z 31 października 2016 r.** - wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie zagwarantowania właściwej realizacji prawa osób pozbawionych wolności do korzystania z samoinkasujących aparatów telefonicznych.
- 213. **II.519.941.2016 z 2 listopada 2016 r.** - wystąpienie do Zastępcy Prokuratora Generalnego w sprawie ekshumacji ofiar katastrofy lotniczej pod Smoleńskiem.
- 214. **VII.531.42.2016 z 2 listopada 2016 r.** - wystąpienie do Minister Edukacji Narodowej w sprawie ataków na tle narodowościowym na Polaków przebywających w Wielkiej Brytanii.
- 215. **V.7013.63.2014 z 2 listopada 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie zobowiązań państwa wobec pacjentów cierpiących na choroby rzadkie.
- 216. **VII.522.4.2016 z 4 listopada 2016 r.** - wystąpienie do Wiceprezesa Rady Ministrów Ministra Rozwoju i Finansów oraz Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego w sprawie wdrożenia umowy FATCA.
- 217. **XI.816.1.2015 z 8 listopada 2016 r.** wystąpienie do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie uruchomienia telefonu zaufania dla kobiet-ofiar przemocy ze względu na płeć i ofiar przemocy domowej.
- 218. **XI.815.47.2016 z 14 listopada 2016 r.** - wystąpienie do Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania i Społeczeństwa Obywatelskiego w sprawie zmiany na negatywne stanowiska RP odnośnie do projektu tzw. dyrektywy horyzontalnej.
- 219. **VII.520.8.2016 z 17 listopada 2016 r.** - wystąpienie do Wiceprezesa Rady Ministrów w sprawie niekonstytucyjności przepisów ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym.
- 220. **III.7060.573.2016 z 18 listopada 2016 r.** - wystąpienie do Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w sprawie wątpliwości dotyczących podstaw prawnych przy wydawaniu decyzji przyznających emerytury rolnicze z urzędu osobie pobierającej rentę z tytułu niezdolności do pracy.
- 221. **WZF.7050.1.2016 z 22 listopada 2016 r.** - wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie niewystarczającej ochrony prawnej żołnierzy i funkcjonariuszy, tzw. sygnalistów w służbach mundurowych.
- 222. **VII.564.38.2016 z 23 listopada 2016 r.** - wystąpienie do Prezesa Zarządu Polskiego Radia RDC w sprawie poszanowania swobody wypowiedzi w mediach publicznych.
- 223. **VII.564.41.2016 z 23 listopada 2016 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Przewodniczącego Rady Mediów Narodowych oraz Prezes Zarządu Polskiego Radia S.A. w sprawie naruszenia zasady niezależności i rzetelności dziennikarskiej.
- 224. **V.511.868.2014 z 25 listopada 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Rozwoju i Finansów oraz Marszałka Senatu w sprawie niewykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego kwoty wolnej od podatku.

- 225. **XI.518.70.2016 z 25 listopada 2016 r.** - wystąpienie do Komendanta Głównego Policji w sprawie ataków na tle rasowym, narodowym, etnicznym lub wyznaniowym na mieszkających w Polsce cudzoziemców.
- 226. **VII.7021.1.2016 z 25 listopada 2016 r.** - wystąpienie do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie ratyfikacji III Protokołu fakultatywnego do Konwencji o Prawach Dziecka.
- 227. **VII.564.34.2016 z 25 listopada 2016 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w sprawie emisji na antenie telewizji publicznej krytycznych materiałów dotyczących działalności wybranych organizacji pozarządowych.
- 228. **III.7060.858.2016 z 30 listopada 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie różnicowania w uprawnieniach dwóch grup prokuratorów oraz sędziów do przechodzenia we wcześniejszy stan spoczynku.
- 229. **IX.517.3524.2016 z 2 grudnia 2016 r.** - wystąpienie do Rzecznik Praw Pacjenta w sprawie sytuacji osób z niepełnosprawnością psychiczną, przebywających w zakładach karnych i aresztach śledczych.
- 230. **V.7011.31.2015 z 5 grudnia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie funkcjonowania tzw. pakietu onkologicznego.
- 231. **VII.7037.127.2016 z 5 grudnia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Minister Edukacji Narodowej w sprawie wątpliwości dotyczących skutków, planowanej przez MEN reformy oświaty, dla ogólnokształcących szkół muzycznych.
- 232. **III.518.16.2016 z 7 grudnia 2016 r.** - wystąpienie do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie.
- 233. **XI.815.29.2016 z 9 grudnia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie finansowania organizacji świadczących pomoc kobietom - ofiarom przemocy.
- 234. **XI.816.1.2015 z 9 grudnia 2016 r.** - wystąpienie do Pełnomocnika Rządu ds. Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania w sprawie wypowiedzenia Konwencji stambulskiej.
- 235. **XI.518.71.2016 z 15 grudnia 2016 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w sprawie wyemitowania na antenie TVP Info antymigranckiego spotu.
- 236. **V.511.115.2016 z 15 grudnia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie opodatkowania darowizn przekazywanych na rzecz wychowanków rodzin zastępczych przez ich rodziców zastępczych.
- 237. **V.7010.103.2016 z 15 grudnia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia i Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia dotyczące problemów w funkcjonowaniu bariatrycznej opieki zdrowotnej.
- 238. **V.600.1.2016 z 15 grudnia 2016 r.** - wystąpienie do Prezes Rady Ministrów w sprawie zmian w ustawie o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym.

- 239. **VII.6060.54.2016 z 19 grudnia 2016 r.** - wystąpienie do Marszałka Sejmu w sprawie ograniczania obecności dziennikarzy na terenie Sejmu oraz dostępu obywateli do informacji.
- 240. **V.510.176.2015 z 20 grudnia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie zmiany obowiązującego wzoru zawiadomienia o pozostawieniu przesyłki sądowej w placówce pocztowej, tzw. awizo.
- 241. **V.7010.80.2015 z 20 grudnia 2016 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Podkomisji nadzwyczajnej Komisji Zdrowia Sejmu RP w sprawie uregulowania kwestii dostępu pacjentów do marihuany medycznej.
- 242. **IX.517.411.2015 z 20 grudnia 2016 r.** - wystąpienie do Prezes Rady Ministrów w sprawie wykonywania tymczasowego aresztowania w podmiocie leczniczym poza więzienną służbą zdrowia.
- 243. **XI.7010.1.2016 z 23 grudnia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie linii alarmowej dla osób głuchych.
- 244. **IX.517.2853.2016 z 29 grudnia 2016 r.** - wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie kontroli trzeźwości przeprowadzanej względem osób odwiedzających osadzonych w jednostkach penitencjarnych.
- 245. **IX.517.570.2016 z 29 grudnia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości i Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie sytuacji osób z niepełnosprawnością psychiczną, przebywających w jednostkach penitencjarnych.

#### **B. Wnioski o podjęcie inicjatywy prawodawczej**

- 246. **VII.7202.30.2015 z 4 stycznia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie sposobu rozpatrywania wniosków o przyznanie płatności bezpośrednich.
- 247. **WZF.7042.3.2015 z 5 stycznia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Obrony Narodowej w sprawie świadczenia rekompensującego utracone wynagrodzenie za czas odbywania ćwiczeń wojskowych dla osób zatrudnionych na podstawie umowy zlecenia.
- 248. **KMP.574.8.2015 z 5 stycznia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie stosowania monitoringu wizyjnego w szpitalach psychiatrycznych.
- 249. **IV.7004.45.2015 z 7 stycznia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie stwierdzania nieważności decyzji administracyjnych wydanych z rażącym naruszeniem prawa.
- 250. **IV.7002.35.2015 z 7 stycznia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury i Budownictwa w sprawie ochrony praw właścicieli nieruchomości przeznaczonych na realizację celów publicznych.

- 251. **II.510.68.2014 z 8 stycznia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie niejasnego brzmienia przepisu Kodeksu karnego dotyczącego cyberprzestępczości.
- 252. **VII.7100.1.2015 z 12 stycznia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Rozwoju w sprawie wytycznych dotyczących wydatków w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.
- 253. **II.510.1983.2014 z 12 stycznia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie zwrotu kosztów obrońcy z wyboru w sprawach z oskarżenia publicznego.
- 254. **II.711.1.2014 z 12 stycznia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie niejasnych przepisów ustawy o obrocie instrumentami finansowymi.
- 255. **II.510.1819.2014 z 12 stycznia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie kosztów postępowania w sprawach o wykroczenia.
- 256. **II.511.1227.2015 z 19 stycznia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie wnoszenia sprzeciwu od wyroku nakazowego.
- 257. **VII.602.6.2014 z 19 stycznia 2016 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Nadzwyczajnej ds. zmian w kodyfikacjach w sprawie w sprawie procedury wygaśnięcia mandatu wójta z powodu niezdolności do sprawowania urzędu.
- 258. **VII.561.11.2014 z 19 stycznia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie procedury odwołania sędziego z delegacji.
- 259. **V.7013.92.2014 z 19 stycznia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie tworzenia przez oddziały NFZ list oczekujących na realizację zleceń na zaopatrzenie w wybrane wyroby medyczne wydawane na zlecenie.
- 260. **III.7040.6.2016 z 20 stycznia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie wykonania wyroku TK dotyczącego zrzeszania się w związkach zawodowych.
- 261. **IX.517.190.2015 z 20 stycznia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie realizacji wyroku ETPC dotyczącego kwestii przedłużania pobytu w schronisku dla nieletnich bez decyzji sądu.
- 262. **II.510.31.2016 z 21 stycznia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie projektu nowelizacji Kodeksu postępowania karnego.
- 263. **VII.600.21.2015 z 21 stycznia 2016 r.** - wystąpienie do Sekretarza Stanu MSZ ds. Europejskich w sprawie usprawnienia procesu harmonizacji prawa polskiego z prawem Unii Europejskiej.
- 264. **KMP.573.52.2014 z 21 stycznia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie nieletnich matek przebywających w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych.
- 265. **KMP.570.10.2015 z 21 stycznia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie przeprowadzania sprawdzenia osób zatrzymanych w pomieszczeniach Straży Granicznej.

266. **II.711.1.2014 z 25 stycznia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie przepisów penalizujących manipulację instrumentami finansowymi.
267. **IV.510.237.2015 z 25 stycznia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie problemów w sprawnym doręczaniu przesylek, wynikających ze świadczenia usług pocztowych dla jednostek sądownictwa i prokuratury przez nowego operatora.
268. **V.511.645.2015 z 25 stycznia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie dochodzenia przez Skarb Państwa należności publicznoprawnych na drodze skargi pauliańskiej.
269. **VII.510.20.2015 z 26 stycznia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie prac nad ustawą o biegłych sądowych.
270. **II.513.13.2014 z 1 lutego 2016 r.** - wystąpienie do Marszałka Senatu RP w sprawie osób uprawnionych na podstawie ustawy o represjonowanych.
271. **II.501.1.2016 z 1 lutego 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie statusu prawnego osoby podejrzanej.
272. **V.7011.10.2016 z 3 lutego 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie przepisów wykonawczych dotyczących ratownictwa medycznego.
273. **IV.7020.4.2014 z 3 lutego 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie zasad przeprowadzania badań kodu genetycznego DNA.
274. **V.7010.26.2015 z 3 lutego 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie uprawnień dawców przeszczepu do korzystania poza kolejnością ze świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.
275. **IV.7006.271.2014 z 3 lutego 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie ochrony praw osób mieszkających w pobliżu farm wiatrowych.
276. **III.7060.370.2014 z 4 lutego 2016 r.** - wystąpienie do Przewodniczącej Sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny w sprawie obowiązujących od 1 stycznia 2013 r. zasad ustalania wysokości emerytury powszechnej przyznawanej osobom urodzonym po 31 grudnia 1948 r., które pobierały dotychczas tzw. wcześniejszą emeryturę.
277. **KMP.571.4.2016 z 8 lutego 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie dostępu więźniów do informacji publicznych zawartych w Biuletynie Informacji Publicznej.
278. **V.7014.6.2016 z 11 lutego 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie egzaminów z języka polskiego dla przyszłych lekarzy, którzy ukończyli studia lekarskie w języku innym niż polski, a chcą wykonywać zawód w Polsce.
279. **IV.7001.1.2014 z 11 lutego 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury i Budownictwa w sprawie osób uprawnionych do bonifikaty od opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego.
280. **XI.816.10.2015 z 11 lutego 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie ochrony praw osób szczególnie narażonych na przemoc motywowaną uprzedzeniami.



- 281. **III.7051.6.2015 z 11 lutego 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie przewlekłości postępowania w zakresie rozpoznania i stwierdzenia choroby zawodowej.
- 282. **III.7060.903.2015 z 15 lutego 2016 r.** - wystąpienie do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie kierowania na rehabilitację leczniczą.
- 283. **VII.602.14.2014 z 18 lutego 2016 r.** - wystąpienie do Prezydenta RP w sprawie praw osób ubezwłasnowolnionych.
- 284. **VII.501.316.2014 z 18 lutego 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych, do wiadomości Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych oraz Prezesa NIK, w sprawie braku odpowiednich przepisów regulujących kwestię stosowania monitoringu wizyjnego.
- 285. **IX.517.77.2015 z 18 lutego 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie zasad funkcjonowania Krajowego Ośrodka Zapobiegania Zachowaniom Dyssocjalnym.
- 286. **VII.7033.57.2015 z 18 lutego 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie systemu finansowania uczelni artystycznych w Polsce.
- 287. **VII.7031.36.2015 z 18 lutego 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie wprowadzenia możliwości odwołania się od wyników egzaminów maturalnych.
- 288. **VII.7037.64.2014 z 19 lutego 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury i Budownictwa w sprawie ulgowych przejazdów dla uczniów w środkach transportu publicznego.
- 289. **V.7106.178.2014 z 23 lutego 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie braku regulacji prawnych dotyczących działalności kantorów internetowych.
- 290. **IX.517.1673.2015 z 23 lutego 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie skutecznej readaptacji społecznej skazanych.
- 291. **IV.7002.30.2015 z 24 lutego 2016 r.** - wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie obrotu ziemią rolną.
- 292. **II.566.3.2015 z 24 lutego 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie kary aresztu za jazdę bez biletu (szalbierstwo).
- 293. **BPK.501.6.2015 z 25 lutego 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Środowiska i Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie działań poszukiwawczo-ratowniczych z psami ratowniczymi.
- 294. **VII.510.46.2015 z 25 lutego 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie asesorów sądowych.
- 295. **V.7100.35.2014 z 2 marca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie problemów przedsiębiorców prowadzących biura usług płatniczych.



296. **WZF.7043.26.2015 z 2 marca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Obrony Narodowej w sprawie ochrony kobiet w ciąży przed zwolnieniem z zawodowej służby wojskowej.
297. **VII.602.6.2014 z 2 marca 2016 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Nadzwyczajnej ds. zmian w kodyfikacjach w sprawie dostosowywania lokali wyborczych do potrzeb wyborców z niepełnosprawnościami.
298. **II.510.1198.2015 z 9 marca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie rozszerzonych kompetencji sądu odwoławczego do zwrócenia sprawy sądowi pierwszej instancji w celu uzupełnienia uzasadnienia wyroku w sprawach karnych.
299. **IV.7006.36.2016 z 9 marca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie nieprecyzyjnych przepisów dotyczących terminów zaskarżenia aktów prawa miejscowego.
300. **II.510.1983.2014 z 9 marca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie ograniczonych możliwości zwrotu kosztów obrońcy z wyboru w sprawach z oskarżenia publicznego.
301. **VII.602.23.2015 z 14 marca 2016 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Sejmowej Podkomisji stałej ds. nowelizacji Kodeksu wyborczego oraz Kodeksu postępowania administracyjnego w sprawie braku regulacji prawnej odnoszącej się do działań agitacyjnych przed rozpoczęciem kampanii wyborczej (tzw. prekampanii wyborczej).
302. **V.511.185.2014 z 14 marca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie definicji pojęcia "budowli" dla celów podatkowych.
303. **VII.534.18.2015 z 14 marca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie problemów prawnych rodziców w sytuacji urodzenia martwego dziecka, którego płci nie da się ustalić.
304. **IX.517.801.2015 z 14 marca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie potrzeby wydania przez Ministra aktu wykonawczego, który określałby zasady korzystania przez tymczasowo aresztowanych z rozmów telefonicznych.
305. **III.7040.14.2016 z 14 marca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie warunków nabywania przez sędziego prawa do urlopu dla poratowania zdrowia.
306. **II.514.5.2015 z 14 marca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie możliwości złożenia zażalenia na niewniesienie przez straż gminną wniosku o ukaranie.
307. **IX.517.77.2015 z 15 marca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie zasad funkcjonowania Krajowego Ośrodka Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym.
308. **IV.7217.2.2016 z 17 marca 2016 r.** - wystąpienie do Prezes Rady Ministrów w sprawie lokali socjalnych w sprawie pomocy mieszkaniowej dla osób najuboższych.

- 309. **IV.512.51.2016 z 17 marca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie ochrony prawnej dłużników w postępowaniu egzekucyjnym.
- 310. **III.7043.41.2016 z 18 marca 2016 r.** - wystąpienie do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie umożliwienia składania pozwów zbiorowych w sprawach z zakresu prawa pracy.
- 311. **XI.816.9.2016 z 19 marca 2016 r.** - wystąpienie do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie różnic w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn.
- 312. **IV.7217.32.2016 z 22 marca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury i Budownictwa w sprawie eksmisji na bruk.
- 313. **VII.602.111.2015 z 24 marca 2016 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Sejmowej Podkomisji stałej ds. nowelizacji Kodeksu wyborczego oraz Kodeksu postępowania administracyjnego w sprawie krajowych obserwatorów wyborów.
- 314. **II.510.1232.2015 z 24 marca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie doręczania pism sądowych w postępowaniu karnym osobom z niepełnosprawnościami i obłożnie chorym.
- 315. **V.521.7.2014 z 24 marca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Rozwoju w sprawie konieczności zmiany systemu wymiany informacji o wiarygodności płatniczej.
- 316. **IX.071.1.2015 z 24 marca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie określenia definicji tortur w Kodeksie karnym.
- 317. **IV.567.1.2016 z 24 marca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie przymusowego przetrzymywania w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dyssocjalnym bez podstawy prawnej.
- 318. **XI.411.2.2016 z 24 marca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia, Rzecznika Praw Pacjenta, Prezesa Naczelnej Rady Lekarskiej, Prezesa Naczelnej Rady Pielęgniarek i Położnych w sprawie dyskryminacji pacjentów nieheteroseksualnych.
- 319. **VII.5002.1.2014 z 24 marca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie przeprowadzania testów genetycznych oraz biobankowania.
- 320. **III.7064.40.2016 z 29 marca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie świadczeń dla opiekunów osób niepełnosprawnych.
- 321. **II.510.2585.2014 z 30 marca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie zwrotu utraconego zarobku lub dochodu w związku udziałem w postępowaniu sądowym w charakterze świadka.
- 322. **XI.420.1.2016 z 30 marca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie równego traktowania rodziców na rynku pracy.
- 323. **IV.7000.450.2015 z 31 marca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury i Budownictwa w sprawie lokali socjalnych.
- 324. **VII.510.8.2014 z 31 marca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie ograniczenia prawa komorników do rzetelnego procesu sądowego w postępowaniach dyscyplinarnych.

- 325. **III.7060.1037.2015 z 1 kwietnia 2016 r.** - wystąpienie do Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych w sprawie uproszczenia procedur ubiegania się osób z niepełnosprawnościami o świadczenia z systemu rentowego i pozarentowego.
- 326. **V.511.126.2016 z 01 kwietnia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie wprowadzenia mediacji do postępowania podatkowego.
- 327. **IX.517.1048.2016 z 07 kwietnia 2016 r.** - wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Rzecznika Praw Dziecka do Ministra Sprawiedliwości w sprawie możliwości szerszego wykorzystania systemu dozoru elektronicznego wobec osób uchylających się od płacenia alimentów, skazywanych za przestępstwo niealimentacji.
- 328. **III.7065.3.2016 z 08 kwietnia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie zasad stosowania monitoringu wizyjnego w domach pomocy społecznej.
- 329. **II.513.13.2014 z 18 kwietnia 2016 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu RP w sprawie projektu nowelizacji ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego.
- 330. **IV.7021.65.2016 z 18 kwietnia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wyrobienia dowodu osobistego dla dziecka przez rodzica z ograniczoną władzą rodzicielską.
- 331. **V.510.172.2014 z 20 kwietnia 2016 r.** - wystąpienie do Marszałka Senatu RP w sprawie skutków wyczerpania się sum gwarancyjnych w ubezpieczeniu od odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych zawartych w latach 90-tych.
- 332. **V.7014.9.2016 z 20 kwietnia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie przynależności do samorządu zawodowego lekarzy i dochodzenia z tego tytułu składek członkowskich w przypadku wyjazdu lekarza za granicę i wykonywania zawodu w innym państwie.
- 333. **IV.7000.533.2015 z 20 kwietnia 2016 r.** - wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie przepisów dotyczących przygotowania i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych.
- 334. **V.7220.10.2016 z 20 kwietnia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie braku regulacji prawnej w zakresie możliwości objęcia ochroną ubezpieczeniową sądowych kuratorów społecznych.
- 335. **II.501.2.2016 z 22 kwietnia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości Prokuratora Generalnego w sprawie porwań rodzicielskich.
- 336. **V.7014.10.2016 z 25 kwietnia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie dostępu lekarzy do odbywania specjalizacji.
- 337. **II.510.363.2016 z 26 kwietnia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie wzorów pouczeń dla osób uczestniczących w postępowaniach karnych.
- 338. **IV.7021.204.2014 z 28 kwietnia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie prawa dziecka do kontaktów z obojgiem rodziców.

- 339. **VII.561.15.2014 z 29 kwietnia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie projektu ustawy o biegłych rewidentach.
- 340. **XI.5601.4.2016 z 29 kwietnia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie równego dostępu do nauczania religii lub etyki dla wszystkich uczniów.
- 341. **XI.7036.19.2016 z 29 kwietnia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie edukacji osób z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu głębokim.
- 342. **VII.7202.45.2015 z 29 kwietnia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie pobierania dopłat przez osoby bezprawnie użytkujące grunty.
- 343. **V.7204.35.2015 z 29 kwietnia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Środowiska w sprawie zasad gospodarowania odpadami komunalnymi.
- 344. **II.5150.9.2014 z 29 kwietnia 2016 r.** - wystąpienie do Pełnomocnika Komendanta Głównego Policji ds. Ochrony Praw Człowieka i Ministra Sprawiedliwości w sprawie prawa osoby zatrzymanej do obrony.
- 345. **V.7010.111.2015 z 4 maja 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie opłat pobieranych za zaświadczenia lekarskie o braku przeciwwskazań do wykonywania zajęć sportowych przez seniorów.
- 346. **IX.517.908.2016 z 4 maja 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie zasad udzielania pomocy ze środków Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej osobom pozbawionym wolności.
- 347. **VII.561.11.2015 z 5 maja 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie terminu do złożenia wniosku o wpis na listę adwokatów.
- 348. **VII.564.8.2015 z 9 maja 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie biuletynów samorządowych.
- 349. **WZF.7060.19.2016 z 11 maja 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie ograniczeń wiekowych dla funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu.
- 350. **VII.7034.1.2016 z 18 maja 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie ograniczenia praw pracowników naukowych i akademickich ze względu na wiek.
- 351. **III.7041.8.2016 z 18 maja 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie zakazu pracy w święto w placówkach handlowych.
- 352. **IV.7217.9.2016 z 18 maja 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury i Budownictwa w sprawie realizacji przyznanego w wyroku eksmisyjnym uprawnienia do lokalu socjalnego.
- 353. **IV.7007.50.2014 z 20 maja 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie wymagań kwalifikacyjnych dla osób ubiegających się o uprawnienie do wykonywania klasyfikacji gruntów.

- 354. **III.7064.121.2016 z 23 maja 2016 r.** - wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie aktywizacji zawodowej bezrobotnych dłużników alimentacyjnych.
- 355. **XI.7036.24.2015 z 24 maja 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie stypendium dla studentów z niepełnosprawnościami.
- 356. **II.519.2097.2014 z 24 maja 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie badań prewencyjnych na zawartość alkoholu w organizmie.
- 357. **KMP.571.5.2016 z 24 maja 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie zwiększenia powierzchni mieszkalnej przypadającej na więźnia w celi mieszkalnej.
- 358. **VII.600.9.2015 z 31 maja 2016 r.** - wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie umożliwienia składania podpisów drogą elektroniczną w ramach obywatelskiej inicjatywy legislacyjnej.
- 359. **VII.501.277.2014 z 31 maja 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie profilowania pomocy dla osób bezrobotnych.
- 360. **IV.7215.149.2015 z 6 czerwca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Energii w sprawie zasad wypłaty dodatków energetycznych.
- 361. **IV.512.198.2014 z 6 czerwca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie prac nad zmianami w ustawie o komornikach sądowych oraz ustawie o kosztach egzekucyjnych.
- 362. **IV.511.729.2014 z 9 czerwca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości-Prokuratora Generalnego w sprawie przewlekłości postępowań sądowych.
- 363. **III.7050.2.2016 z 10 czerwca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Rozwoju w sprawie braku przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy pracowników zatrudnionych przy obsłudze żurawi.
- 364. **WZF.7040.2.2016 z 10 czerwca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Obrony Narodowej w sprawie przepisów emerytalnych dla żołnierzy powołanych do służby po 31 grudnia 2012 r.
- 365. **XI.540.4.2015 z 10 czerwca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie sytuacji prawnej migrantów pochodzących z państw Unii Europejskiej.
- 366. **IV.7000.507.2015 z 21 czerwca 2016 r.** - wystąpienie do Prezesa Krajowej Rady Notarialnej w sprawie utraty własności nieruchomości w wyniku niekorzystnych umów zawieranych w formie aktów notarialnych.
- 367. **VII.501.337.2014 z 22 czerwca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie sporządzania wokand sądowych.
- 368. **V.5150.1.2014 z 22 czerwca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika z urzędu dla osoby będącej stroną w postępowaniu o umieszczeniu w szpitalu psychiatrycznym bez zgody.
- 369. **IX.517.1619.2016 z 25 czerwca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości-Prokuratora Generalnego oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i

Administracji w sprawie braku rozwiązań prawnych dotyczących zapewnienia posiłków osobom zatrzymanym przez Policję.

370. **IV.7021.72.2016 z 27 czerwca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego w sprawie reprezentacji dziecka w postępowaniu opiekuńczym.
371. **KMP.575.13.2016 z 27 czerwca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie stosowania środków przymusu bezpośredniego w placówkach całodobowej opieki prowadzonych w formie działalności gospodarczej.
372. **VII.501.84.2015 z 5 lipca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie uregulowania monitoringu wizyjnego w szkołach.
373. **III.552.14.2016 z 7 lipca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie nieobjęcia dzieci z placówek opiekuńczo-wychowawczych wsparciem państwa w postaci świadczenia wychowawczego.
374. **III.502.3.2016 z 8 lipca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie skuteczności realizowania przez asystentów rodziny pomocy rodzinom w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych.
375. **IV.7022.20.2016 z 11 lipca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie niewykonywania przez zobowiązanych obowiązku alimentacyjnego.
376. **VII.6060.48.2014 z 11 lipca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie regulacji dotyczących dostępu do pytań z przeprowadzonych już państwowych egzaminów przeprowadzanych na podstawie ustawy o diagnostyce laboratoryjnej.
377. **VII.602.61.2014 z 13 lipca 2016 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP w sprawie biernego prawa wyborczego w wyborach wójta (burmistrza, prezydenta).
378. **II.510.732.2016 z 18 lipca 2016 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Komisji ds. Petycji w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie prac legislacyjnych dotyczących uprawnienia świadka do odmowy udzielania odpowiedzi.
379. **KMP.570.36.2014 z 19 lipca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie kontroli osobistych w policyjnych izbach dziecka oraz w pomieszczeniach dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia.
380. **III.7065.131.2016 z 19 lipca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie problemu dostępności do żywności z banków żywności.
381. **VII.510.20.2015 z 19 lipca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie ustawy o biegłych sądowych.
382. **KMP.573.5.2016 z 20 lipca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie zapewnienia bezpieczeństwa młodzieży przebywającej w ośrodkach wychowawczych.
383. **IX.517.2.2015 z 22 lipca 2016 r.** - wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie wprowadzenia obowiązku odnotowywania przez funkcjonariuszy Policji



czy osoba zatrzymana przejawia zachowania wskazujące na niepełnosprawność intelektualną lub psychiczną.

- 384. II.519.2097.2014 z 25 lipca 2016 r.** - wystąpienie dotyczące zmian legislacyjnych w zakresie dokonywania przewencyjnych badań na zawartość alkoholu w organizmie kierującego pojazdem.
- 385. VII.561.5.2016 z 25 lipca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie zasad kandydowania na stanowisko starszego asystenta sędziego oraz braku podstawy prawnej odpowiedzialności dyscyplinarnej asystenta sędziego.
- 386. II.519.167.2016 z 25 lipca 2016 r.** - wystąpienie dotyczące zwrotu kosztów stawienia świadków przesłuchiwanym w toku czynności wyjaśniających w sprawach o wykroczenia przez straże gminne (miejskie).
- 387. XI.815.25.2016 z 29 lipca 2016 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Komisji Kultury i Środków Przekazu Sejmu RP w sprawie uwag do projektu ustawy o składce audiowizualnej.
- 388. V.511.141.2014 z 29 lipca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury i Budownictwa w sprawie wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego w kwestii zapewnienia osobom niepełnosprawnym pojazdu na potrzeby praktycznej części egzaminu państwowego na prawo jazdy.
- 389. V.7013.24.2016 z 29 lipca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie zasad dostępu osób niepełnoletnich, w wieku powyżej 15. roku życia, do świadczeń ginekologicznych i urologicznych.
- 390. KMP.571.5.2016 z 29 lipca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie zwiększenia powierzchni mieszkalnej przypadającej na więźnia w oddziale terapeutycznym dla osób z niepsychotycznymi zaburzeniami psychicznymi lub upośledzonych umysłowo.
- 391. IV.715.1.2016 z 1 sierpnia 2016 r.** - wystąpienie do Wiceprezesa Rady Ministrów, Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie rozwiązania przyjętego w ustawie o prawie autorskim i prawach pokrewnych, zgodnie z którym podmiot uprawniony może żądać wielokrotności wynagrodzenia z tytułu naruszenia majątkowych praw autorskich.
- 392. IX.517.1048.2016 z 10 sierpnia 2016 r.** – wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka do Ministra Sprawiedliwości w sprawie szerszego wykorzystania systemu dozoru elektronicznego wobec osób skazywanych za przestępstwo niealimentacji.
- 393. KMP.573.12.2016 z 18 sierpnia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie naruszenia prawa do korespondencji w zakładach poprawczych, schroniskach dla nieletnich i młodzieżowych ośrodkach wychowawczych.
- 394. KMP.574.11.2016 z 18 sierpnia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie rozszerzenia kompetencji ratowników medycznych zatrudnianych w izbach wytrzeźwień.



395. **XI.533.2.2016 z 19 sierpnia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie braku dostępu cudzoziemców do informacji niejawnych w toku dotyczących ich postępowań prowadzonych na podstawie ustawy o cudzoziemcach lub ustawy o obywatelstwie polskim.
396. **VII.510.4.2016 z 19 sierpnia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie braku możliwości zaskarżenia do sądu administracyjnego decyzji konsula o odmowie wydania wizy cudzoziemcom.
397. **III.7040.27.2015 z 22 sierpnia 2016 r.** - wystąpienie do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie zmiany zasad kwalifikacji osób prowadzących oddziaływanie korekcyjno-edukacyjne.
398. **KMP.571.23.2014 z 23 sierpnia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie wprowadzenia przepisów dotyczących konwojowania pacjentów oddziałów psychiatrycznych.
399. **II.510.837.2016 z 24 sierpnia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie realizacji i zasad ustalania początku okresu próby w przypadku stosowania instytucji probacyjnych.
400. **XI.816.30.2016 z 25 sierpnia 2016 r.** - wystąpienie do Pełnomocnika Rządu ds. Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania w sprawie rekomendacji Komitetu ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet.
401. **IV.7022.35.2016 z 30 sierpnia 2016 r.** - wystąpienie do Wiceprezesa Rady Ministrów Ministra Rozwoju w sprawie utworzenia centralnego rejestru dłużników alimentacyjnych.
402. **V.811.16.2016 z 30 sierpnia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Środowiska w sprawie zmiany przepisów ustawy o lasach w celu doprecyzowania zasad korzystania z dróg leśnych przez osoby z niepełnosprawnościami.
403. **III.7040.43.2016 z 31 sierpnia 2016 r.** - wystąpienie do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie wykluczenia wychowawców z placówek opiekuńczo-wychowawczych ze sfery regulowanej przepisami Karta Nauczyciela.
404. **II.511.330.2016 z 7 września 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie doręczeń pism procesowych oraz innej dokumentacji sądowej w postępowaniu karnym.
405. **V.7013.51.2015 z 7 września 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie refundacji leków sprowadzanych w ramach importu docelowego.
406. **IX.517.2856.2016 z 9 września 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie wprowadzenia instytucji mediacji do postępowania karnego wykonawczego.
407. **VII.7202.9.2016 z 27 września 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Środowiska w sprawie uprawnień właścicieli nieruchomości włączonych do obwodów łowieckich.
408. **III.7065.186.2016 z 27 września 2016 r.** - wystąpienie do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie ograniczenia dotacji budżetowych dla środowiskowych domów samopomocy.

409. **V.7014.10.2016 z 29 września 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie dostępu lekarzy do odbywania specjalizacji.
410. **VII.602.6.2014 z 5 października 2016 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Komisji Nadzwyczajnej ds. zmian w kodyfikacjach w sprawie przepisu Kodeksu wyborczego, uniemożliwiającego osobom niepełnosprawnym sprawowanie funkcji w organach władzy lokalnej.
411. **VII.501.178.2015 z 5 października 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie zmian w ustawie o Policji.
412. **II.520.3.2016 z 5 października 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie uzyskiwania zaświadczeń o niekaralności z Krajowego Rejestru Karnego.
413. **IV.7004.9.2016 z 7 października 2016 r.** - wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów i Marszałka Senatu RP w sprawie reprywatyzacji.
414. **IV.7000.63.2015 z 13 października 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury i Budownictwa w sprawie opłaty rocznej od miejsca postojowego w garażu wielostanowiskowym.
415. **V.511.141.2014 z 18 października 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury i Budownictwa w sprawie poprawy dostępności do uzyskania prawa jazdy dla osób niepełnosprawnych.
416. **II.511.699.2016 z 24 października 2016 r.** - wystąpienie do Marszałka Sejmu RP w sprawie nowelizacji Kodeksu postępowania karnego.
417. **IX.071.1.2015 z 24 października 2016 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji w sprawie określenia definicji tortur w kodeksie karnym.
418. **IV.7001.15.2016 z 24 października 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury i Budownictwa w sprawie aktualizowania opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste gruntu.
419. **V.7203.5.2014 z 27 października 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Środowiska w sprawie braku przepisów dotyczących uciążliwości zapachowych.
420. **BPK.501.2.2016 z 28 października 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie nieuprawnionego blokowania kół pojazdów.
421. **IV.7004.23.2014 z 28 października 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie podjęcia prac legislacyjnych dotyczących zwrotu mienia odebranego przez władze PRL kościołom i związkom wyznaniowym.
422. **VII.7031.4.2016 z 31 października 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie procedury przeprowadzania ustnego egzaminu maturalnego z języka polskiego.
423. **II.517.2.2016 z 31 października 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości dotyczące nowelizacji art. 109 § 2 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia.

- 424. **III.7065.64.2016 z 31 października 2016 r.** - wystąpienie do Prezes Rady Ministrów w sprawie nielegalnie działających placówek opiekuńczych.
- 425. **WZF.7061.5.2016 z 31 października 2016 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji w sprawie odszkodowań dla żołnierzy służby zasadniczej zmuszanych do pracy w jednostkach kolejowych w latach 50-tych.
- 426. **V.7220.352.2016 z 7 listopada 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury i Budownictwa w sprawie uprawnień pracowników Poczty Polskiej S.A. do dokonywania czynności kontrolnych dotyczących posiadania odbiornika radiofonicznego lub telewizyjnego.
- 427. **XI.5601.4.2016 z 8 listopada 2016 r.** - wystąpienie do Minister Edukacji Narodowej w sprawie właściwego zapewnienia uczniom prawa do nauczania religii i etyki w ramach systemu oświaty.
- 428. **IV.7211.149.2016 z 8 listopada 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury i Budownictwa oraz Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie problemów mieszkaniowych osób dotkniętych przemocą domową.
- 429. **II.503.1.2015 z 9 listopada 2016 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie podjęcia działań legislacyjnych mających na celu wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego zatrzymania prawa jazdy.
- 430. **IV.7000.44.2015 z 9 listopada 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie określenia dopuszczalnych poziomów stężeń szkodliwych substancji.
- 431. **V.510.68.2016 z 22 listopada 2016 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Senatu RP w sprawie braku kontroli sądowo-administracyjnej bezczynności organów właściwych do załatwiania skarg w trybie skargowym.
- 432. **XI.7036.19.2016 z 23 listopada 2016 r.** - wystąpienie do Sekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej w sprawie dostępu do edukacji osób z niepełnosprawnością w stopniu głębokim.
- 433. **VII.613.12.2016 z 29 listopada 2016 r.** - wystąpienie do Marszałka Sejmu w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo o zgromadzeniach.
- 434. **V.7220.352.2016 z 29 listopada 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie sposobu dokonywania kontroli posiadania odbiornika radiofonicznego lub telewizyjnego przez pracowników Poczty Polskiej S.A.
- 435. **VII.613.12.2016 z 2 grudnia 2016 r.** - wystąpienie do Marszałka Senatu w sprawie ustawy o zmianie ustawy Prawo o zgromadzeniach.
- 436. **III.502.11.2016 z 12 grudnia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia 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.

- 437. III.7042.112.2016 z 12 grudnia 2016 r.** - wystąpienie do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie zasad obniżania wynagrodzenia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przez radę gminy (miasta) w trakcie kadencji.
- 438. IV.7006.26.2014 z 12 grudnia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury i Budownictwa w sprawie zasad dochodzenia odszkodowań za szkody wynikające z decyzji o wskazaniu lokalizacji inwestycji obiektu energetyki jądrowej.
- 439. II.511.773.2016 z 20 grudnia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie odmowy udostępniania akt i dowodów.
- 440. VII.7202.9.2016 z 29 grudnia 2016 r.** - wystąpienie do Przewodniczącej Podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo łowieckie oraz zmieniającego ustawę o zmianie ustawy Prawo łowieckie w sprawie ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności właścicieli nieruchomości włączonych w skład obwodów łowieckich.
- 441. IV.7217.9.2016 z 30 grudnia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury i Budownictwa w sprawie realizacji przyznanego w wyroku eksmisyjnym uprawnienia do lokalu socjalnego.

## Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego

### a) Wnioski złożone w okresie 1stycznia 2016 r. – 31 grudnia 2016 r.

1. **II.510.1292.2015 z 8 stycznia 2016 r.** - wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie maksymalnego okresu tymczasowego aresztowania.
2. **VII.510.1.2016 z 8 stycznia 2016 r.** - wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. **Wniosek uwzględniony** (wyrok z 9 marca 2016 r., K 47/15). Trybunał wskazał, że ustawa jest w całości niezgodna z zasadą poprawnej legislacji. Ponadto za niekonstytucyjne uznał m.in.: wprowadzenie wymogu większości 2/3 głosów do wydania wyroku w pełnym składzie, określenie pełnego składu jako co najmniej 13 sędziów, przepisy o rozpoznawaniu spraw według kolejności wpływu, brak vacatio legis w nowelizacji ustawy, możliwość wygaszania mandatu sędziego Trybunału Konstytucyjnego przez Sejm RP, wydłużenie terminów na rozpatrzenie spraw w Trybunale Konstytucyjnym.
3. **KMP.571.83.2014 z 21 stycznia 2016 r.** - wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie braku środka zaskarżenia kontroli osobistych więźniów.
4. **II.511.1869.2014 z 25 stycznia 2016 r.** - wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie braku środka zaskarżenia na użycie środków przymusu bezpośredniego.
5. **III.7040.9.2016 z 1 lutego 2016 r.** - wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zmian w ustawie o służbie cywilnej (sygn. akt K 6/16). Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego wniosek został połączony z wnioskiem grupy posłów z 22 stycznia 2016 r. – K 6/16 w celu łącznego rozpoznania pod wspólną sygn. akt K 6/16 z uwagi na tożsamość przedmiotu sprawy.
6. **II.519.109.2015 z 18 lutego 2016 r.** - wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie nowelizacji ustawy o Policji.
7. **V.511.996.2014 z 22 lutego 2016 r.** - wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie przedawnienia zobowiązań podatkowych zabezpieczonych hipoteką lub zastawem skarbowym.
8. **II.510.959.2015 z 22 marca 2016 r.** - wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie odpowiedzialności karnej za czyn nieuczciwej konkurencji.
9. **VII.603.1.2016 z 24 marca 2016 r.** - wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie ustawy medialnej. **Wniosek częściowo uwzględniony** (wyrok z 13 grudnia 2016 r., sygn. akt K 13/16). Za niekonstytucyjne zostały uznane te rozwiązania

ustawy nowelizującej, które całkowicie wyłączyły udział KRRiT w procedurze obsadzania organów spółek publicznej radiofonii i telewizji. Trybunał uznał również za niekonstytucyjne pozbawienie KRRiT kompetencji do wyrażania zgody na zmiany w statutach spółek publicznej 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. 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.

10. **XI.510.2.2016 z 31 marca 2016 r.** - wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zakresu stosowania ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (sygn. akt K 17/16).
11. **II.510.936.2015 z 31 marca 2016 r.** - wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zróżnicowania prawa do orzeczenia kary łącznej ze względu na moment uprawomocnienia się poszczególnych kar jednostkowych lub łącznych.
12. **II.501.5.2016 z 18 kwietnia 2016 r.** - wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie ustawy o prokuraturze.
13. **III.7044.49.2015 z 18 kwietnia 2016 r.** - wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zakazu zrzeszania się pracowników i prokuratorów IPN w związkach zawodowych. **Postępowanie umorzone** na skutek cofnięcia wniosku przez Rzecznika w związku ze zmianą stanu prawnego usuwającego zakaz zrzeszania się w związkach zawodowych pracowników i prokuratorów IPN (postanowienie z dnia 6 lipca 2016 r., sygn. akt K 21/16).
14. **II.519.2824.2014 z 20 kwietnia 2016 r.** - wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie przedawnienia zbrodni komunistycznych.
15. **II.520.1.2016 z 29 kwietnia 2016 r.** - wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie kontroli operacyjnej.
16. **VII.519.5.2016 z 4 maja 2016 r.** - wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie przepisów zezwalających na arbitralne przenoszenie poszczególnych prokuratorów na inne stanowiska służbowe (sygn. akt K 26/16).
17. **II.510.360.2016 z 6 maja 2016 r.** - wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie wykorzystania w procesie karnym dowodów zebranych nielegalnie (tzw. owoce zatrutego drzewa).



18. **VII.511.3.2014 z 25 maja 2016 r.** - wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie umożliwienia sędziom odwołania się od decyzji Ministra Sprawiedliwości odmawiającej przeniesienia na inne miejsce służbowe (sygn. akt K 31/16).
19. **IV.7005.8.2016 z 11 lipca 2016 r.** - wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów z Konstytucją w zakresie gospodarowania nieruchomościami prywatnymi.
20. **VII.520.6.2016 z 11 lipca 2016 r.** - wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie niezgodności z Konstytucją przepisów ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (sygn. akt K 35/16).
21. **VII.511.23.2016 z 2 sierpnia 2016 r.** - wniosek w sprawie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 22 lipca 2016 r. **Wniosek częściowo uwzględniony** (wyrok z dnia 11 sierpnia 2016 r., sygn. akt K. 39/16). Za niekonstytucyjne Trybunał uznał: możliwość blokowania wydania wyroku przez czterech sędziów, rozpatrywanie wniosków w kolejności wpływu, wyłączenie wyroku TK z 9 marca 2016 r. spod obowiązku urzędowej publikacji, zobowiązanie Prezesa TK, by dopuścił do orzekania trzech sędziów wybranych przez obecny Sejm, obligatoryjne uczestnictwo Prokuratora Generalnego lub jego zastępcy w sprawach rozpoznawanych przez Trybunał w pełnym składzie, a także wprowadzenie formuły kierowania przez Prezesa Trybunału wniosku do Prezesa Rady Ministrów o ogłoszenie wyroków i postanowień. Część sprawy TK umorzył.
22. **VII.519.2.2016 z 5 sierpnia 2016 r.** - wniosek w sprawie nowelizacji ustawy o prokuraturze - odpowiedzialność dyscyplinarna prokuratorów (sygn. akt. K 42/16).
23. **V.511.645.2015 z 1 grudnia 2016 r.** - wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie dochodzenia należności publicznoprawnych na drodze skargi pauliańskiej.
24. **VII.501.277.2014 z 7 grudnia 2016 r.** - wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie procedury profilowania bezrobotnych (sygn. akt K 53/16).

#### **b) Wnioski złożone wcześniej**

**- rozpoznane w okresie 1 stycznia 2016 r. – 31 grudnia 2016 r.**

1. **KMP.573.25.2014 z 22 lipca 2013 r.** - w sprawie umieszczania nieletnich przebywających w zakładach poprawczych lub schroniskach dla nieletnich, w oddzielnym pomieszczeniu mieszkalnym lub izbie przejściowej, w celu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku w tych placówkach. **Rzecznik wniósł o umorzenie postępowania** (sygn. akt U 7/13). Zaskarżone przez Rzecznika przepisy rozporządzenia zostały uchylone z dniem 10 lipca 2016 r. na mocy



rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 6 lipca 2016 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich.

2. **V.511.141.2014 z 14 sierpnia 2013 r.** - wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie obowiązku zapewnienia osobie niepełnosprawnej odpowiedniego pojazdu, na potrzeby egzaminu na prawo jazdy. **Wniosek częściowo uwzględniony** (wyrok z 8 czerwca 2016 r., sygn. akt K 37/13) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że przepisy ustawy z 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami, w zakresie, w jakim nie przewidują udzielenia przez władze publiczne efektywnej pomocy osobie niepełnosprawnej wymagającej przystosowania pojazdu do rodzaju schorzenia, w zapewnieniu pojazdu na potrzeby praktycznej części egzaminu państwowego na prawo jazdy kategorii B są niezgodne z Konstytucją i Konwencją o Prawach Osób Niepełnosprawnych oraz naruszają prawo osób niepełnosprawnych do pomocy państwa.
3. **VII.510.36.2014 z 30 stycznia 2014 r.** - wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zakresu immunitetu parlamentarnego. **Wniosek nieuwzględniony** (wyrok z dnia 21 kwietnia 2016 r., sygn. akt K 2/14) Trybunał Konstytucyjny uznał, że kwestionowany przez Rzecznika zapis mieści się w ramach zapisanej w konstytucji „działalności wchodzącej w zakres sprawowania mandatu”. Wskazał również, że wykładnia zakwestionowanego pojęcia „innej działalności związanej nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu” jest w orzecznictwie sądowym jednolita, a przez to nie skutkuje zasadniczymi wątpliwościami co do zakresu przedmiotowego immunitetu parlamentarnego.
4. **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. **Wniosek częściowo uwzględniony** (wyrok z 23 listopada 2016 r., sygn. akt K 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. Przepisy ustawy dały wymiarowi sprawiedliwości narzędzie wobec racjonalnie zdefiniowanej grupy przestępców kończących odbywanie kary, pozwalające na ochronę innych przed realnym zagrożeniem z ich strony. Trybunał przyznał natomiast rację RPO, że w przypadku procedury decydowania co 6 miesięcy o dalszym pobycie w Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym, przepis zawiera zbyt małe gwarancje ponieważ przewiduje zasięgnięcie przez sąd

wyłącznie opinii psychiatry, podczas gdy przy decydowaniu o umieszczeniu w Ośrodku musi sąd zasięgnąć opinii psychiatry, psychologa, seksuologa.

5. **V.512.101.2014 z 6 listopada 2014 r.** - w sprawie wysokości opłaty egzekucyjnej oraz opłaty manipulacyjnej w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. **Wniosek uwzględniony** (wyrok z dnia 28 czerwca 2016 r. sygn. akt SK 31/14) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że brak określenia maksymalnej wysokości opłaty za zajęcie wierzytelności pieniężnych lub praw majątkowych innych niż świadczenia z ubezpieczenia społecznego i wynagrodzenie za pracę oraz brak określenia maksymalnej wysokości opłaty manipulacyjnej w egzekucji w administracji, a także brak możliwości obniżenia tych opłat w razie dobrowolnej zapłaty egzekwowanej należności narusza wynikający z art. 2 Konstytucji zakaz nadmiernej ingerencji ustawodawcy. Trybunał wskazał, że właściwa realizacja wyroku wymaga interwencji prawodawcy.
6. **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). 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.
7. **II.802.1.2014 z 14 stycznia 2015 r.** - wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie odpowiedzialności pracowników za ujawnienie danych zastrzeżonych przez przedsiębiorcę. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z 26 kwietnia 2016 r., sygn. akt K 4/15). Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wobec respektowania generalnej zasady, jaką jest domniemanie konstytucyjności aktu normatywnego, samo wskazanie w petitum wzorca kontroli, bez szczegółowego odniesienia się w uzasadnieniu do kwestionowanej regulacji prawnej, lub lakoniczne sformułowanie zarzutu niekonstytucyjności nie może zostać uznane za „uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie”, w rozumieniu przepisów regulujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym.
8. **V.7011.47.2014 z 25 marca 2015 r.** - wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie kierowania na leczenie uzdrowiskowe. **Wniosek nieuwzględniony** (wyrok

z dnia 26 kwietnia 2016 r. sygn. akt U 1/15) W ocenie Trybunału, materia ta mogła zostać uregulowana w rozporządzeniu. Odmienne zapatrywanie mogłoby doprowadzić do niepożądanych konsekwencji w postaci nadmiernego rozbudowania treści ustaw, wypaczającego istotę zasady wyłączności ustawy i jej prymatu w systemie źródeł prawa.

9. **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. **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.
10. **VII.510.29.2015 z 22 lipca 2015 r.** - wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie naruszania zasady autonomii budżetowej konstytucyjnych organów państwa. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z 27 lipca 2016 r., sygn. akt K 18/15). Trybunał Konstytucyjny wskazał, że zaskarżony przez Rzecznika przepis utracił moc obowiązującą na skutek upływu czasu, na który został wprowadzony.
11. **II.503.1.2015 z 17 września 2015 r.** - wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zatrzymywania praw jazdy. **Wniosek częściowo uwzględniony** (wyrok z dnia 11 października 2016 r., sygn. akt K 24/15). W ocenie Trybunału brakuje wyraźnego wskazania w ustawie, że osoba prowadząca pojazd na obszarze zabudowanym z prędkością przekraczającą dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h nie popełnia czynu zagrożonego sankcją administracyjną, jeżeli prowadzi pojazd w stanie wyższej konieczności.
12. **IX.517.76.2015 z 14 października 2015 r.** – w sprawie ograniczenia skazanym prawa do skargi. **Wniosek oddalony** (wyrok z 12 lipca 2016 r. sygn. akt K 28/15). Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zakwestionowane przez Rzecznika przepisy służą realizacji interesu publicznego i są dla jego ochrony niezbędne. W ocenie Trybunału, umożliwienie skazanym kierowania wystąpień pozbawionych jakiegokolwiek uzasadnienia lub udokumentowania rodzi niebezpieczeństwo nadużywania tego prawa. To z kolei może przełożyć się na nadmierny napływ do organów wykonujących orzeczenie nieumotywowanych wniosków, skarg i próśb, a przez to znaczne wydłużenie ich rozpoznawania.
13. **XI.517.1.2015 z 3 listopada 2015 r.** - wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zasad umieszczania osób ubezwłasnowolnionych w domach pomocy społecznej. **Wniosek uwzględniony** (wyrok z dnia 28 czerwca 2016 r. o sygn. K

31/15) Trybunał Konstytucyjny uznał za niekonstytucyjne przepisy, które nie dają osobie ubezwłasnowolnionej żadnych możliwości żądania zweryfikowania, by sprawdzić, czy jest umieszczona w domu pomocy społecznej w sposób zasadny. Możliwość udzielenia przez sąd zezwolenia opiekunowi na umieszczenie w domu pomocy społecznej osoby całkowicie ubezwłasnowolnionej, z pełnym pominięciem jej woli (przy założeniu, że osoba ta zachowała zdolność komunikowania swoich potrzeb i decyzji) stanowi przykład ustawowego odpodmiotowania, oraz narusza jej godność. Ponadto przyjęcie osoby całkowicie ubezwłasnowolnionej do domu pomocy społecznej ingeruje w jej wolność osobistą m.in. ze względu na zmianę miejsca zamieszkania oraz konieczność podporządkowania się regulaminowi pobytu w domu pomocy społecznej, tym samym narusza konstytucyjne gwarancje wolności osobistej.

## Załącznik Nr 4

**Zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem  
Konstytucyjnym w sprawach skarg konstytucyjnych****a) Zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w  
okresie 1 stycznia 2016 r. – 31 grudnia 2016 r.**

1. **WZF.7040.5.2015 z 8 stycznia 2016 r.** - przystąpienie do postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej odwołania dyrektora zakładu karnego (sygn. akt SK 47/15).
2. **V.7100.9.2016 z 5 maja 2016 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej procedury postępowania upadłościowego w zakresie ustanowienia obowiązku złożenia sum pieniężnych do depozytu sądowego dla podmiotów znajdujących w stanie upadłości (sygn. akt SK 1/16).
3. **II.511.396.2016 z 18 maja 2016 r.** - przystąpienie do postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej braku możliwości zaskarżenia postanowienia w przedmiocie wyłączenia oskarżyciela posiłkowego z udziału w postępowaniu karnym (sygn. akt SK 5/16).
4. **II.517.2.2016 z 21 maja 2016 r.** - przystąpienie do postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej zasady udziału osoby zatrzymanej w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na zatrzymanie (sygn. akt SK 6/16).
5. **IX.517.2072.2016 z 13 lipca 2016 r.** - przystąpienie do postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej prawa osób pozbawionych wolności do otrzymania paczki żywnościowej (sygn. akt SK 10/16).
6. **V.511.288.2016 z 29 lipca 2016 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej uzależnienia prawa rodzica utrzymującego niepełnosprawne dziecko do skorzystania z możliwości odliczenia od dochodu wydatków na cele rehabilitacyjne, od formy w jakiej są spełniane świadczenia alimentacyjne (sygn. akt SK 13/16).
7. **II.510.840.2016 z 7 września 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 . **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 pouczony 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.

8. **V.511.335.2016 z 9 września 2016 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej przepisu Prawa własności przemysłowej, który umożliwia uzyskanie – nawet przed wytoczeniem powództwa – zabezpieczenia w formie nakazania osobie innej niż naruszający udzielenia informacji, które są niezbędne do dochodzenia roszczeń (sygn. akt SK 19/16).
9. **II.501.7.2016 z 9 września 2016 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej orzekania środków zabezpieczających (sygn. akt 17/16).
10. **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).
11. **II.520.4.2016 z 17 listopada 2016 r.** - przystąpienie do postępowania 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 ).
12. **VII.7037.136.2016 z 21 grudnia 2016 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej, dotyczącej zwrotu kosztu dowozu dzieci niepełnosprawnych do szkoły (sygn. akt SK 28/16).

**b) Zgłoszone w okresie wcześniejszym -**

**rozpoznane w okresie 1 stycznia 2016 r. – 31 grudnia 2016 r.**

1. **IV.510.38.2014 19 grudnia 2013 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej M.K.. **Skarga oddalona** (wyrok z 6 kwietnia 2016 r.,

sygn. akt SK 67/13). Trybunał Konstytucyjny nie podzielił zarzutu przedstawionego w skardze konstytucyjnej, że brak zaliczenia podatku VAT do niezbędnych kosztów procesu strony reprezentowanej przez adwokata z wyboru, uniemożliwia czy też ogranicza jednostce konstytucyjnie gwarantowany dostęp do sądu.

2. **II.511.1648.2014 z 12 września 2014 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej M. S. dotyczącej wynagrodzenia adwokata z tytułu nieopłaconej pomocy prawnej z urzędu. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z 14 kwietnia 2016 r., sygn. akt SK 25/14). Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie ze względu na brak dostatecznego uzasadnienia zarzutów niekonstytucyjności rozporządzenia w sprawie kosztów adwokackich.
3. **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. W ocenie trybunału spółka nie wykazała w jaki sposób zaskarżone przepisy, które dotyczą postępowania administracyjnego mogłyby naruszyć jej prawo do sprawiedliwej procedury sądowej.
4. **V.7000.10.2015 z 27 maja 2015 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej sp. z o.o. dotyczącej ujawniania informacji handlowych. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z 19 lipca 2017 r., sygn. akt SK 9/15). Skarga została wycofana z powodu zawarcia ugody między stronami.
5. **V.512.16.2015 z 16 czerwca 2015 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej M. K. dotyczącej możliwości wystawienia bankowego tytułu egzekucyjnego i nadania mu klauzuli wykonalności przeciwko spadkobiercom osoby, która dokonała czynności bankowej z bankiem. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z 13 grudnia 2016 r., sygn. akt SK 16/15). Trybunał uznał, że wyrok dotyczący eliminacji bankowego tytułu egzekucyjnego w sprawie P 45/12 powinien mieć zastosowanie także wobec spadkobierców i w związku z tym umorzył postępowanie.
6. **V.7200.26.2015 z 19 sierpnia 2015 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej L. G. dotyczącej kontroli w zakresie ochrony środowiska. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z 29 czerwca 2016 r., sygn. akt SK 26/15). Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w sprawie, bowiem skarżący nie wykazał, że to ustawa lub inny akt normatywny, które były podstawą ostatecznego orzeczenia wydanego w jego sprawie, stanowią źródło naruszenia wolności lub praw.



**Załącznik Nr 5****Zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem  
Konstytucyjnym w sprawie wniosków****a) Wnioski złożone w okresie 1 stycznia 2016 r. – 31 grudnia 2016 r.**

1. **III.7060.334.2016 z 5 maja 2016 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie wniosku Prokuratora Generalnego o stwierdzenie niezgodności przepisów art. 21 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych z Konstytucją ze względu na niedochowanie formalnych wymogów związanych z konstrukcją przepisu upoważniającego do wydania rozporządzenia (sygn. akt K 11/16).
2. **VII.603.2.2016 z 31 maja 2016 r.** - zgłoszenie udziału Rzecznika w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym z wniosku grupy senatorów dotyczącym zmian w ustawie o radiofonii i telewizji określających zasady powoływania i odwoływania członków zarządu "Telewizji Polskiej - Spółki Akcyjnej" i "Polskiego Radia - Spółki Akcyjnej" (sygn. akt K 23/16).
3. **III.7060.392.2016 z 31 maja 2016 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu przez Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie wniosku Prezydenta Konfederacji Lewiatan dotyczącego określenia płatnika składek na ubezpieczenie społeczne z tytułu umowy zlecenia (sygn. akt K 15/16).
4. **II.501.5.2016 z 22 czerwca 2016 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym sprawie wniosku Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 18 maja 2016 r. o stwierdzenie niezgodności przepisów znowelizowanej ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o Prokuraturze z Konstytucją (sygn. akt K 29/16).
5. **VII.510.14.2016 z 1 lipca 2016 r.** - przystąpienie do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie wniosku Krajowej Rady Sądownictwa dotyczącego zewnętrznego nadzoru administracyjnego Ministra Sprawiedliwości nad sądami powszechnymi (sygn. akt K 32/16).
6. **V.600.4.2016 z 2 grudnia 2016 r.** - przystąpienie do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie z połączonych wniosków niektórych rad gmin gminy dotyczących rozporządzenia zmieniającego granice miasta Opola (sygn. akt U 2/16).

**b) Zgłoszone w okresie wcześniejszym -  
rozpoznane w okresie 1 stycznia 2016 r. – 31 grudnia 2016 r.**

1. **V.7014.65.2015 z 17 listopada 2015 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie wniosku Zarządu Krajowego Ogólnopolskiego Związku Zawodowego Lekarzy w przedmiocie niekonstytucyjności oraz sprzeczności z ustawą niektórych przepisów rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie standardów postępowania medycznego w dziedzinie anestezjologii i intensywnej terapii dla podmiotów wykonujących działalność leczniczą. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z 27 lipca 2016 r., sygn. akt U 5/15). Trybunał Konstytucyjny wskazał na bezzasadność wydania orzeczenia w sprawie i podtrzymał pogląd zgodnie z którym nie można doszukać się bezpośredniego związku między przepisem, którego dotyczy wniosek, a utratą prawa do pracy lub wynagrodzenia.
2. **VII.510.45.2015 z 18 grudnia 2015 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu z wniosku grupy posłów na Sejm RP. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 7 stycznia 2016 r., sygn. U 8/15). Trybunał stwierdził, że zaskarżone przez grupę posłów uchwały nie mogą zostać uznane za akty normatywne. Nie spełniają one bowiem kryterium formalnego (tj. nie są aktami kwalifikowanymi przez Konstytucję jako źródła prawa), nie spełniają też kryterium materialnego (tj. nie ustanawiają norm prawnych). Do postanowienia zostały zgłoszone trzy zdania odrębne.

## **Zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytań prawnych**

### **a) Wnioski złożone w okresie 1 stycznia 2016 r. – 31 grudnia 2016 r.**

1. **III.7060.1105.2015 z 5 stycznia 2016 r.** - zgłoszenie udziału RPO w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego Sądu Rejonowego **Wniosek uwzględniony** (wyrok z dnia 5 lipca 2016 r. sygn. akt P 131/15). Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że brak terminu ograniczającego możliwość żądania przez ZUS zwrotu kwot nienależnie pobranych świadczeń stwarza ryzyko sytuacji, w której ubezpieczony dopiero po kilkunastu latach będzie skonfrontowany z wynikami urzędowej weryfikacji odległych w czasie zdarzeń prawnych. Ponadto Trybunał Konstytucyjny postanowił umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.
2. **II.510.328.2016 z 18 kwietnia 2016 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie pytania prawnego Sądu Rejonowego w sprawie dotyczącej przepisów intertemporalnych w zakresie orzekania kary łącznej (sygn. akt P 4/16).
3. **V.511.162.2016 z 5 maja 2016 r.** - zgłoszenie udziału Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu toczącym się przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie z pytania prawnego Sądu Rejonowego dotyczącej braku przedawnienia zobowiązań podatkowych zabezpieczonych hipoteką (sygn. akt P 6/16).
4. **III.7060.333.2016 z 5 maja 2016 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego Sądu Apelacyjnego, dotyczącego przyjęcia takiego rozumienia zakwestionowanego przepisu, że płatnikiem składek za osobę wykonującą pracę na podstawie umowy zlecenia zawartej z osobą trzecią, jeżeli w ramach tej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy, jest ten pracodawca (sygn. akt P 1/16).
5. **III.7060.332.2016 z 5 maja 2016 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego Sądu Okręgowego, dotyczącego możliwości uwzględniania przy obliczaniu emerytury okresów urlopu wychowawczego – urlopu bezpłatnego oraz innych okresów niewykonywania pracy z powodu opieki nad dzieckiem przebytych przed dniem 1 stycznia 1999 r., jako okresów składkowych (sygn. akt P 2/16).

6. **IV.7005.7.2016 z 5 maja 2016 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego dotyczącego ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (sygn. akt P 5/16 i P 123/15).
7. **III.7040.23.2016 z 30 maja 2016 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie dwóch pytań prawnych Sądu Rejonowego skierowanych do łącznego postępowania, dotyczących siedmiodniowego terminu na wniesienie odwołania do sądu pracy liczonego od dnia doręczenia pisma wypowiadającego umowę o pracę (sygn. akt P 8/16).
8. **IV.7210.15.2016 z 31 maja 2016 r.** - przystąpienie do postępowania przed TK w sprawie pytania prawnego dotyczącego ustanowienia i przeniesienia przez spółdzielnię mieszkaniową odrębnej własności lokalu (sygn. akt P 7/16).
9. **IV.7000.153.2016 z 3 czerwca 2016 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym dotyczącym pytania prawnego Sądów Rejonowych 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 (sygn. akt P 10/16).
10. **V.561.1.2016 z 9 września 2016 r.** - w sprawie przystąpienia do pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego dotyczącego cofnięcia uprawnień diagnoście do wykonywania badań technicznych (sygn. akt P 16/16).
11. **IV.7000.153.2016 z 19 października 2016 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego Sądu Rejonowego, połączonego do wspólnego rozpoznania z wcześniejszymi pytaniami prawnymi Sądu Rejonowego 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 (sygn. akt P 10/16).
12. **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 dotyczącego kosztów sądowych w sprawach cywilnych (sygn. akt P 19/16).
13. **III.7060.796.2016 z 23 listopada 2016 r.** - zgłoszenie udziału Rzecznika w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego Sądu Okręgowego dotyczącego zastosowania do kobiet urodzonych w 1953 r., które przed dniem 1 stycznia 2013 r. nabyły prawo do tzw. wcześniejszej

emerytury, zmienionych zasad obliczania podstawy emerytury przysługującej z tytułu osiągnięcia powszechnie określonego wieku emerytalnego (sygn. akt P 20/16).

**b) Zgłoszone w okresie wcześniejszym -  
rozpoznane w okresie 1 stycznia 2016 r. – 31 grudnia 2016 r.**

1. **IV.7005.20.2015 z 8 października 2015 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego Sądu Okręgowego dotyczącego uprzywilejowania w obrocie cywilnoprawnym Agencji Nieruchomości Rolnej. **Wniosek nieuwzględniony** (wyrok z dnia 18 października 2016 r., sygn. akt P 123/15) Trybunał Konstytucyjny uznał, że postępowanie w zakresie zarzutu niekonstytucyjności sposobu ustalania składki podstawowej, której pięciokrotności może żądać Agencja Nieruchomości Rolnych, bez odwoływania się do obiektywnych wskaźników lub stawek rynkowych, musi zostać umorzone z powodu niewskazania przez Sąd żadnego wzorca kontroli oraz nieprzedstawienia relewantnej argumentacji konstytucyjnej. Wydanie wyroku w tym zakresie byłoby niedopuszczalne.
2. **IX.517.670.2015 z 18 grudnia 2015 r.** - zgłoszenie udziału RPO w postępowaniu przed TK w sprawie 3 pytań prawnych Sądu Okręgowego. **Postępowanie umorzone** (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.

## Pytania prawne do Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego

### a) Złożone w okresie 1 stycznia 2016 r. – 31 grudnia 2016 r.

#### Pytania prawne do Sądu Najwyższego

1. **IV.7000.392.2016 z 14 grudnia 2016 r.** – zgłoszenie udziału Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu przed Sądem Najwyższym w zakresie rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego czy przy dochodzeniu zapłaty wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z rzeczy legitymowanym biernie jest posiadacz samoistny, także wtedy, gdy rzecz oddał w posiadanie zależne (sygn. akt III CZP 84/16).

#### Pytania prawne do Naczelnego Sądu Administracyjnego

1. **IV.7000.17.2015 z 18 kwietnia 2016 r.** - wniosek do Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie rozbieżności w stosowaniu przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane do robót budowlanych i obiektów budowlanych, których realizacja nie jest objęta reglamentacją prawnobudowlaną, tj. nie wymaga pozwolenia na budowę ani nie jest objęta obowiązkiem zgłoszenia. **Wniosek uwzględniony** (uchwała z 3 października 2016 r. sygn. akt II OPS 1/16) Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego 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.
2. **IV.7002.39.2016 z 23 września 2016 r.** - Rzecznik zgłosił udział 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 roku o gospodarce nieruchomościami pobiera się wpis stosunkowy, o którym mowa w art. 231 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi"? **Wniosek Rozpoznany** (uchwała z 3 października 2016 r., sygn. akt I OPS 1/16). Naczelny Sąd Administracyjny podjął uchwałę niezgodną ze stanowiskiem Rzecznika. Naczelny Sąd Administracyjny 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.

3. **IV.7006.221.2016 z 29 września 2016 r.** – Wniosek do Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie przepisów dotyczących zawiadomień o wydaniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. W związku z ujawnionymi rozbieżnościami w orzecznictwie sądów administracyjnych Rzecznik wniósł o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego: Czy przewidziane w art. 11f ust. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (dalej: specustawa drogowa) zawiadomienie o wydaniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej doręczone właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu na adres wskazany w katastrze nieruchomości stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 49 Kodeksu postępowania administracyjnego?

**b) Złożone wcześniej rozpoznane w okresie 1 stycznia 2016 r. – 31 grudnia 2016 r.**

1. **IV.510.152.2015 z 4 września 2015 r.** - wniosek do Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego dotyczącego zakresu uprawnień sądu wieczystoksięgowego w ramach badania prawidłowości wniosku o wpis do księgi wieczystej.  
**Wniosek rozpoznany** (uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 25 lutego 2016 r., sygn. akt III CZP 86/15). Sąd Najwyższy podjął następującą uchwałę: „Sąd może oddalić wniosek o wpis do księgi wieczystej, jeżeli istnieje znana mu urzędowo przeszkoda do jego dokonania”. Uchwała Sądu Najwyższego jest zbieżna ze stanowiskiem przedstawionym przez Rzecznika Praw Obywatelskich.
2. **II.5150.1.2015 z 16 października 2015 r.** - wniosek do Sądu Najwyższego w sprawie zwrotu kosztów obrony. **Wniosek rozpoznany** (uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 28 stycznia 2016 r., sygn. akt I KZP 16/15). Sąd podzielił pogląd Rzecznika przedstawiony we wniosku i stwierdził w uchwale, że „wydatki związane z oskarżeniem, o których mowa w art. 630 k.p.k. to także wydatki poniesione przez oskarżonego w związku z ustanowieniem w sprawie jednego obrońcy z wyboru. W wypadku częściowego uniewinnienia oskarżonego lub częściowego umorzenia prowadzonego przeciwko niemu postępowania może on zatem domagać się od Skarbu Państwa w tej części zwrotu tych kosztów”.
3. **II.517.4076.2014 z 27 października 2015 r.** - wniosek do Sądu Najwyższego w sprawie warunkowego tymczasowego aresztowania. **Odmowa podjęcia uchwały** (postanowienie składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 25 lutego 2016 r., sygn. akt I KZP 18/15). Sąd Najwyższy odmówił podjęcia uchwały, stwierdzając, że problem opisany przez Rzecznika nie jest wynikiem rozbieżności w orzecznictwie sądowym i dotyczy stosowania prawa, a nie jego wykładni



4. **IV.7006.31.2014 z 4 listopada 2015 r.** - wniosek do Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie zaskarżania postanowień organów nadzoru budowlanego.  
**Wniosek rozpoznany** (uchwała z 16 lutego 2016 r., sygn. akt II OPS 4/15). W dniu 16 lutego 2016 r. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznał wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich i podjął uchwałę zgodną ze stanowiskiem Rzecznika. Właściciel lub zarządca obiektu budowlanego może zakwestionować postanowienie nakazujące wykonanie ekspertyzy stanu technicznego tego obiektu.
5. **IV.7000.17.2015 z 18 kwietnia 2016 r.** - wniosek do Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie rozbieżności w stosowaniu przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane do robót budowlanych i obiektów budowlanych, których realizacja nie jest objęta reglamentacją prawnobudowlaną, tj. nie wymaga pozwolenia na budowę ani nie jest objęta obowiązkiem 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.
6. **IV.7002.39.2016 z 23 września 2016 r.** - Rzecznik zgłosił udział 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 roku o gospodarce nieruchomościami pobiera się wpis stosunkowy, o którym mowa w art. 231 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi?” **Wniosek nieuwzględniony** (uchwała z 3 października 2016 r. sygn. akt I OPS 1/16). Naczelny Sąd Administracyjny 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.

## Załącznik Nr 8

## Kasacje w sprawach karnych

## a) Złożone w okresie 1 stycznia 2016 r. – 31 grudnia 2016 r.

| Lp. | Nr sprawy        | Data wystąpienia | Data rozpoznania | Sygnatura akt | Wynik                                                                                                                        |
|-----|------------------|------------------|------------------|---------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.  | II.510.1608.2014 | 18.01.2016 r.    | 16.02.2016 r.    | II KK 12/16   | Uwzględniona – wadliwy skład sądu w postępowaniu odwoławczym                                                                 |
| 2.  | II.511.1220.2015 | 19.01.2016 r.    | 28.04.2016 r.    | II KK 13/16   | Uwzględniona – wadliwe uznanie podstaw do umorzenia postępowania z prywatnego aktu oskarżenia                                |
| 3.  | II.510.1318.2014 | 26.01.2016 r.    | 13.09.2016 r.    | V KK 36/16    | Uwzględniona – brak zawiadomienia skazanego o terminie i wadliwe rozpoznanie środka odwoławczego                             |
| 4.  | II.510.1067.2015 | 15.02.2016 r.    | 17.08.2016 r.    | KK 53/16      | Uwzględniona – wadliwe rozpoznanie środka odwoławczego                                                                       |
| 5.  | II.510.1032.2015 | 17.02.2016 r.    | 07.06.2016r.     | II KK 50/16   | Uwzględniona – wadliwe rozpoznanie środka odwoławczego                                                                       |
| 6.  | II.511.1013.2015 | 18.02.2016 r.    | 15.06.2016r.     | III KK 62/16  | Oddalona - dowolna ocena materiału dowodowego                                                                                |
| 7.  | II.511.565.2015  | 18.02.2016 r.    | 16.03.2016 r.    | III KK 63/16  | Uwzględniona – wadliwe rozpoznanie środka odwoławczego                                                                       |
| 8.  | II.517.484.2014  | 19.02.2016 r.    | 20.07.2016r.     | III KK 64/16  | Oddalona – niewyjaśnienie okoliczności sprawy                                                                                |
| 9.  | II.511.1952.2014 | 22.02.2016 r.    | 15.06.2016 r.    | III KK 66/16  | Uwzględniona – błędne uznanie kontrawencjonalizacji (czyn objęty wyrokiem skazującym stanowi wykroczenie) za niedopuszczalną |
| 10. | II.511.2117.2014 | 24.02.2016 r.    | 23.03.2016r.     | IV KK 71/16   | Uwzględniona – wadliwy skład sądu w postępowaniu odwoławczym                                                                 |
| 11. | BPK.511.99.2015  | 29.02.2016 r.    | 29.11.2016r.     | V KK 63/16    | Pozostawiono bez rozpoznania – wadliwe rozpoznanie środka odwoławczego                                                       |
| 12. | II.511.1065.2015 | 01.03.2016 r.    | 01.09.2016 r.    | IV KK 80/16   | Uwzględniona – wadliwe rozpoznanie środka odwoławczego                                                                       |
| 13. | II.510.1180.2015 | 02.03.2016 r.    | 24.08.2016 r.    | V KK 67/16    | Uwzględniona – wadliwe rozpoznanie środka odwoławczego                                                                       |
| 14. | II.511.919.2015  | 09.03.2016 r     | 23.09.2016 r.    | III KK 85/16  | Uwzględniona – niewyjaśnienie okoliczności sprawy                                                                            |
| 15. | II.511.254.2016  | 17.03.2016 r.    | 30.09.2016 r.    | IV KK 107/16  | Uwzględniona – powaga rzeczy osądzonej                                                                                       |

|     |                  |               |               |                  |                                                                                      |
|-----|------------------|---------------|---------------|------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| 16. | II.511.1231.2015 | 18.03.2016 r. | 30.09.2016r.  | IV KK<br>108/16  | Uwzględniona – powaga rzeczy osądzonej                                               |
| 17. | II.511.1903.2014 | 23.03.2016 r. | 24.04.2016 r. | V KK 100/16      | Uwzględniona – uznanie winy pomocnictwa mimo, iż sprawca nie wyczerpał znamion czynu |
| 18. | II.510.2447.2014 | 29.03.2016 r. | 24.05.2016r.  | V KK 100/16      | Uwzględniona – oddalenie wniosku o zwrot kosztów obrony                              |
| 19. | II.511.156.2016  | 29.03.2016 r. | 13.04.2016r.  | III KK<br>111/16 | Uwzględniona – brak zawiadomienia o terminie                                         |
| 20. | II.511.154.2016  | 30.03.2016    | 13.04.2016 r. | III KK<br>113/16 | Uwzględniona – błędny wyrok nakazowy – wątpliwa вина                                 |
| 21. | BPW.510.52.2015  | 01.04.2016 r. | 01.06.2016 r. | V KK 111/16      | Uwzględniona – wadliwe rozpoznanie środka odwoławczego                               |
| 22. | II.510.2395.2014 | 06.04.2016 r. | 06.10.2016r.  | IV KK<br>124/16  | Uwzględniona – wadliwy skład sądu w postępowaniu odwoławczym                         |
| 23. | II.511.8.2016    | 18.04.2016 r. | 18.10.2016 r. | III KK<br>151/16 | Uwzględniona – wadliwy skład sądu w postępowaniu odwoławczym                         |
| 24. | II.510.656.2015  | 19.04.2016 r. | 17.05.2016r.  | II KK 117/16     | Uwzględniona – brak zawiadomienia oskarżonego o terminie                             |
| 25. | II.510.374.2016  | 27.04.2016 r. | 25.05.2016r.  | IV KK<br>184/16  | Uwzględniona – niezasadne zastosowanie środka zabezpieczającego                      |
| 26. | II.511.125.2016  | 18.05.2016 r. | 03.11.2016 r. | IV KK<br>184/16  | Uwzględniona – brak wyjaśnienia okoliczności sprawy                                  |
| 27. | II.510.406.2016  | 30.05.2016 r. | 22.06.2016r.  | III KK<br>198/16 | Uwzględniona – błędne wydanie wyroku nakazowego                                      |
| 28. | II.510.212.2016  | 30.05.2016 r. | 15.06.2016r.  | II KK 160/16     | Uwzględniona – błędne wydanie wyroku nakazowego                                      |
| 29. | II.511.314.2016  | 31.05.2016 r. | 13.01.2017r.  | V KK 314/16      | Oddalona – wadliwe rozpoznanie środka odwoławczego                                   |
| 30. | II.510.1977.2014 | 08.06.2016 r. | 25.012017r.   | III KK<br>211/16 | Oddalona – wadliwe rozpoznanie środka odwoławczego                                   |
| 31. | II.510.165.2016  | 09.06.2016 r. | 20.10.2016 r. | III KK<br>212/16 | Uwzględniona – wadliwe rozpoznanie środka odwoławczego                               |
| 32. | II.511.461.2015  | 13.06.2016 r. | 19.09.2016 r. | V KK 189/16      | Uwzględniona – skazanie mimo braku znamion                                           |
| 33. | II.510.651.2015  | 13.06.2016 r. | 14.07.2016r.  | III KK<br>221/16 | Uwzględniona – brak wyjaśnienia okoliczności sprawy                                  |
| 34. | II.510.1277.2015 | 13.06.2016 r. | 26.07.2016 r. | IV KK<br>175/16  | Uwzględniona – brak obligatoryjnego wyznaczenia obrońcy                              |
| 35. | II.511.686.2015  | 15.06.2016 r. | 14.08.2016r.  | III KK<br>224/14 | Uwzględniona – wadliwe rozpoznanie środka odwoławczego                               |

|     |                  |               |               |                  |                                                                                               |
|-----|------------------|---------------|---------------|------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|
| 36. | II.510.1507.2014 | 16.06.2016 r. | 26.10.2016 r. | III KK<br>229/16 | Oddalona – uznanie winy mimo braku znamion                                                    |
| 37. | II.511.107.2015  | 05.08.2016 r. | 11.01.2017r.  | IV KK<br>283/16  | Uwzględniona – uznanie winy mimo braku znamion                                                |
| 38. | II.511.1408.2014 | 05.08.2016 r. | 08.09.2016 r. | III KK<br>294/16 | Uwzględniona – wadliwe rozpoznanie środka odwoławczego                                        |
| 39. | II.510.613.2016  | 08.08.2016 r. | 08.09.2016r.  | III KK<br>298/16 | Uwzględniona – brak powiadomienia oskarżonego o terminie                                      |
| 40. | II.511.989.2015  | 09.08.2016 r. | -             | IV KK<br>287/16  | Termin 22.02.2017r.                                                                           |
| 41. | II.511.2084.2014 | 30.08.2016 r. | 19.10.2016r.  | IV KK<br>300/16  | Uwzględniona – skazanie mimo przedawnienia karalności czynu                                   |
| 42. | II.511.261.2015  | 30.08.2016 r. | 26.10.2016r.  | II KK 255/16     | Uwzględniona – brak powiadomienia skazanego o terminie posiedzenia                            |
| 43. | II.511.1178.2015 | 06.09.2016 r. | -             | III KK<br>347/16 | Termin 15.02.2017r.                                                                           |
| 44. | II.510.1084.2015 | 29.09.2016 r. | 16.12.2016 r. | II KK 314/16     | Uwzględniona – brak wyjaśnienia okoliczności sprawy                                           |
| 45. | II.511.1219.2015 | 29.09.2016 r. | -             | III KK<br>374/16 | Termin 08.02.2017r.                                                                           |
| 46. | II.511.445.2016  | 10.10.2016 r. | 18.01.2017 r. | II KK 320/16     | Oddalona – wadliwe rozpoznanie środka odwoławczego                                            |
| 47. | II.510.1353.2015 | 19.10.2016 r. | 24.11.2016 r. | II KK 338/16     | Uwzględniona – przedawnienie karalności wykroczenia                                           |
| 48. | II.510.2555.2014 | 19.10.2016 r. | 24.11.2016 r. | II KK 340/16     | Uwzględniona – brak wyjaśnienia okoliczności sprawy                                           |
| 49. | II.511.101.2016  | 19.10.2016 r. | -             | III KK<br>404/16 | Termin 30.03.2017r.                                                                           |
| 50. | II.511.96.2016   | 20.10.2016 r. | -             | IV KK<br>388/16  | Termin 29.03.2017r.                                                                           |
| 51. | II.511.180.2016  | 20.10.2016 r. | 23.10.2016r.  | III KK<br>405/16 | Uwzględniona – wadliwe rozpoznanie środka odwoławczego                                        |
| 52. | II.510.550.2016  | 24.10.2016 r. | 14.12.2016r.  | III KK<br>411/16 | Uwzględniona – wadliwe obciążenie skazanie konsekwencjami przekroczenia przez obrońcę terminu |
| 53. | II.510.389.2016  | 02.11.2016 r. | -             | III KK<br>418/16 | Bez terminu                                                                                   |
| 54. | II.511.1080.2015 | 03.11.2016 r. | 09.12.2016 r. | IV KK<br>401/16  | Uwzględniona – powaga rzeczy osądzonej                                                        |

|     |                  |               |               |               |                                                             |
|-----|------------------|---------------|---------------|---------------|-------------------------------------------------------------|
| 55. | II.510.147.2016  | 04.11.2016 r. | 25.01.2017r.  | V KK 355/16   | Uwzględniona – wadliwe rozpoznanie środka odwoławczego      |
| 56. | II.511.136.2016  | 08.11.2016 r. | 31.01.2017r.  | V KK 360/16   | Uwzględniona – wadliwe umorzenie postępowania               |
| 57. | II.510.530.2016  | 10.11.2016 r. | -             | IV KK 414/16  | Bez terminu                                                 |
| 58. | II.510.620.2016  | 18.11.2016 r. | 14.12.2016r.  | III KK 453/16 | Uwzględniona – brak wyjaśnienia okoliczności sprawy         |
| 59. | II.510.611.2016  | 18.11.2016 r. | 14.12.2016 r. | III KK 451/16 | Uwzględniona – brak wyjaśnienia okoliczności sprawy         |
| 60. | II.510.612.2016  | 18.11.2016 r. | 14.12.2016r.  | III KK 452/16 | Uwzględniona – brak wyjaśnienia okoliczności sprawy         |
| 61. | II.510.1194.2016 | 18.11.2016 r. | -             | IV KK 426/16  | Bez terminu                                                 |
| 62. | II.510.621.2016  | 21.11.2016 r. | 14.12.2016r.  | III KK 454/16 | Uwzględniona-rozpoznanie sprawy bez obowiązku obrońcy       |
| 63. | II.511.692.2014  | 22.11.2016 r. | -             | V KK 380/16   | Na posiedzenie 27.02.2017r.                                 |
| 64. | II.510.1152.2016 | 22.11.2016 r. | 14.12.2016r.  | III KK 458/16 | Uwzględniona – rozpoznanie sprawy bez powiadomienia obrońcy |
| 65. | II.511.931.2015  | 28.11.2016 r. | 18.01.2017r.  | III KK 467/16 | Uwzględniona – powaga rzeczy osądzonej                      |
| 66. | II.510.269.2016  | 29.11.2016 r. | -             | V KK 386/16   | Na posiedzenie 27.02.2017r.                                 |

**a) Kasacje wniesione wcześniej – rozpoznane w okresie 1 stycznia 2016 r. – 31 grudnia 2016 r.**

| Lp. | Nr sprawy        | Data wystąpienia | Data rozpoznania | Sygnatura akt | Wynik                                                  |
|-----|------------------|------------------|------------------|---------------|--------------------------------------------------------|
| 1.  | II.510.2124.2014 | 31.07.2015 r.    | 26.01.2016 r.    | V KK 298/15   | Uwzględniona- powaga rzeczy osądzonej                  |
| 2.  | II.511.4.2015    | 05.08.2015 r.    | 25.09.2016 r.    | II KK 225/15  | Uwzględniona – wadliwe rozpoznanie środka odwoławczego |
| 3.  | II.511.396.2015  | 12.08.2015 r.    | 08.01.2016 r.    | V KK 306/15   | Uwzględniona – uznanie winy mimo braku znamion         |
| 4.  | II.511.96.2015   | 27.08.015 r.     | 26.01.2016 r.    | V KK 323/15   | Uwzględniona – wadliwe rozpoznanie środka odwoławczego |
| 5.  | II.510.2183.2014 | 04.09.2015 r.    | 03.02.2016 r.    | III KK 347/15 | Uwzględniona – brak wyjaśnienia okoliczności sprawy    |

|     |                  |               |               |                  |                                                        |
|-----|------------------|---------------|---------------|------------------|--------------------------------------------------------|
| 6.  | II.511.50.2015   | 15.09.2015 r. | 26.01.2016 r. | III KK<br>356/15 | Cofnięta - nierozpoznanie wniosku oskarżonego          |
| 7.  | II.511.1609.2014 | 24.09.2015 r. | 29.01.2016 r. | IV KK<br>328/15  | Uwzględniona – wadliwe rozpoznanie środka odwoławczego |
| 8.  | BPK.511.11.2015  | 22.10.2015 r. | 04.02.2016 r. | IV KK<br>366/15  | Uwzględniona – brak wyjaśnienia okoliczności sprawy    |
| 9.  | II.510.316.2015  | 26.10.2015    | 10.02.2016 r. | II KK<br>326/15  | Oddalona – wadliwe rozpoznanie środka odwoławczego     |
| 10. | II.511.144.2014  | 26.10.2015 r. | 19.01.2016 r. | V KK<br>401/15   | Uwzględniona – wadliwe rozpoznanie środka odwoławczego |
| 11. | II.511.496.2015  | 02.12.2015 r. | 13.01.2016 r. | III KK<br>456/15 | Uwzględniona – wadliwe rozpoznanie środka odwoławczego |
| 12. | II.511.630.2015  | 10.12.2015 r. | 13.01.2016 r. | III KK<br>472/15 | Uwzględniona – brak wyjaśnienia okoliczności sprawy    |

## Załącznik Nr 9

## Skargi do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych

## a) Złożone w okresie 1 stycznia 2016 r. – 31 grudnia 2016 r.

1. **V.7108.116.2015 z 15 stycznia 2016 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na postanowienie Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych odmawiające stwierdzenia nieważności postanowienia o niedopuszczalności odwołania. **Skarga oddalona** (postanowienie z 20 grudnia 2016 r., sygn. akt VI SA/Wa 379/16) Sąd stanął na stanowisku, że organ nie dopuścił się naruszeń prawa, które mogłyby mieć istotny wpływ na wynik sprawy.
2. **V.511.564.2015 z 19 stycznia 2016 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na przepisy uchwały Rady Miejskiej w sprawie ustalenia wysokości opłat za usuwanie i przechowywanie pojazdów usuniętych z dróg na terenie miasta w 2016 r. **Skarga oddalona** (wyrok z 7 kwietnia 2016 r., sygn. akt III SA/Łd 145/16). W ocenie Sądu zarzut dotyczący ustalenia przez Radę Miejską stawek na najwyższym poziomie, nie według kosztów, a własnego uznania, jest bezzasadny. Sąd badając legalność aktów prawa miejscowego ogranicza się do badania zgodności tych aktów w ramach obowiązującego systemu prawa, a nie ich stosowania w praktyce. Rada Miejska zdaniem Sądu nie przekroczyła delegacji ustawowej wynikającej z Prawa o ruchu drogowym.
3. **V.7202.1.2016 z 8 lutego 2016 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na decyzję wojewódzkiego lekarza weterynarii nakazującej wstrzymanie działalności polegającej na przyjmowaniu bezdomnych zwierząt w celu udzielenia im schronienia. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 10 sierpnia 2016 r., sygn. akt II SA/Wr 124/16) Sąd uchylił zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję organu I instancji. W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doszło do naruszenia przepisów prawa procesowego, co mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.
4. **V.7202.1.2016 z 8 lutego 2016 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na decyzję wojewódzkiego lekarza weterynarii nakazującej wstrzymanie działalności polegającej na transportowaniu bezdomnych zwierząt. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 10 sierpnia 2016 r., sygn. akt II SA/Wr 137/16). Sąd uchylił zaskarżoną decyzję. W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego konieczna będzie ponowna ocena materiału dowodowego, a



także uwzględnienie w rozstrzygnięciu unijnych regulacji dotyczących transportu zwierząt.

5. **V.511.561.2015 z 9 marca 2016 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na interpretację indywidualną w przedmiocie skutków podatkowych sprzedaży nieruchomości. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 13 lipca 2016 r., sygn. akt. I SA/Wr 392/16). Sąd w całości podzielił argumentację przedstawioną w skardze przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Zdaniem Sądu włączenie do majątku wspólnego, w drodze umowy rozszerzającej ustawową wspólność majątkową, nieruchomości stanowiącej majątek odrębny jednego małżonka nie mieści się w pojęciu "nabycia", o którym mowa w ustawie podatkowej. Ponadto, Sąd stwierdził, że w czasie trwania wspólności majątkowej małżeńskiej, która jest wspólnością łączną i bezudziałową, nie jest możliwe dokonanie podziału przychodu ze sprzedaży nieruchomości, jaki przypada małżonkom, w celu wymierzenia podatku jednemu z nich.
6. **V.6060.22.2015 z 30 marca 2016 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). Sąd w całości podzielił stanowisko Rzecznika zarówno co do dopuszczalności skargi na czynność polegającą na odmowie wstępu na posiedzenie, jak również co do dopuszczalności ograniczeń jawności posiedzeń wyłącznie w sytuacjach przewidzianych w ustawie.
7. **IV.7217.24.2014 z 4 kwietnia 2016 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 16 czerwca 2016 r. o sygn. SA II/Ke 414/16) Sąd stwierdził nieważność § 5 ust. 1 punkt 3 zaskarżonej uchwały.
8. **VII.6060.56.2015 z 10 maja 2016 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na bezczynność Prezesa Sądu Okręgowego w sprawie nierozpoznania wniosku o udostępnienie informacji publicznej Przewodniczącej Zarządu Fundacji Centrum Praw Kobiety. **Postępowanie umorzone ze względu na wycofanie skargi** (postanowienie z dnia 2 września 2016 r., sygn. akt II SAB/Wa 305/16).
9. **V.511.149.2016 z 18 maja 2016 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na postanowienia uchwały rady miejskiej w sprawie strefy płatnego parkowania. **Skarga uwzględniona** (wyrok z 10 stycznia 2017 r., sygn. akt II SA/Op 297/16).

W ocenie Sądu zaskarżone przepisy zostały wydane z przekroczeniem ustawowego upoważnienia. Sąd stwierdził nieważność zaskarżonych przepisów uchwały.

10. **V.565.126.2015 z 24 czerwca 2016 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na uchwałę Rady Miasta w przedmiocie ustalenia strefy płatnego parkowania, wysokości opłat za parkowanie oraz sposobu pobierania tych opłat. **Skarga uwzględniona** (wyrok z 21 lutego 2017 r., sygn. akt II SA/Bd 1139/16). Sąd stwierdził nieważność przepisów uchwały, obligujących do uiszczania opłaty za parkowanie w strefie płatnego parkowania w soboty.
11. **V.7200.23.2016 z 22 września 2016 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na decyzję Ministra Środowiska w sprawie zatwierdzenia aneksu do planu urządzenia lasu sporządzonego na lata 2012 - 2021 dla Nadleśnictwa Białowieża w Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Białymstoku.
12. **V.565.3.2016 z 18 października 2016 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na beczynność Wojewódzkiego Ośrodka Medycyny Pracy w przeprowadzeniu badań lekarskich w celu stwierdzenia istnienia albo braku przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdami. **Skarga odrzucona** (postanowienie z 2 lutego 2017 r., sygn. akt II SAB/Go 174/16). Sąd uznał, że skarga w tej sprawie nie podlega kognicji sądów administracyjnych.
13. **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.
14. **V.511.280.2016 z 8 listopada 2016 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na indywidualną interpretację przepisów prawa podatkowego w przedmiocie skutków podatkowych odpłatnego zbycia udziału w spółdzielczym własnościowym prawie do lokalu mieszkalnego po śmierci współmałżonka. **Postępowanie zawieszone** (postanowienie z 7 lutego 2017 r., sygn. akt I SA/Łd 1110/16). Ocena legalności zaskarżonej interpretacji zależy od wyniku postępowania w sprawie, w której skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego rozstrzygnie zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości (sygn. akt II FSK 3874/14).
15. **IV.7215.16.2016 z 7 grudnia 2016 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na uchwałę Rady w sprawie wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem na lata 2008-2012.

16. **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 uchylenie prawa do świadczenia rodzicielskiego.
17. **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.
18. **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. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z 14 lutego 2017 r., sygn. akt II SA/Go 37/17). W odpowiedzi na skargę Rzecznika Spraw Obywatelskich organ wskazał, że zaskarżona decyzja została wyeliminowana z obrotu prawnego, a skarżący został przyjęty do Domu pomocy Społecznej.

**b) Skargi wniesione wcześniej – rozpoznane w okresie 1 stycznia 2016 r. – 31 grudnia 2016 r.**

1. **VII.6060.7.2014 z 28 lipca 2015 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na bezczynność Prezesa NBP (nierozpoznanie wniosku o udostępnienie informacji publicznej). **Skarga uwzględniona** (wyrok z 26 stycznia 2016 r., sygn. akt II SAB/Wa 896/15). Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z 26 stycznia 2016 r., zobowiązał Prezesa NBP do rozpatrzenia wniosku obywatela o udostępnienie informacji publicznej w terminie 14 dni od dnia doręczenia prawomocnego wyroku
2. **IV.7004.53.2014 z 23 września 2015 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na decyzję Ministra Skarbu Państwa utrzymującą w mocy decyzję Wojewody w przedmiocie odmowy potwierdzenia prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej. **Skarga uwzględniona** (wyrok z 2 czerwca 2016 r., sygn. akt I SA/Wa 1829/15) Ze ze znajdującego się w aktach sądowych niniejszej sprawy odpisu zupełnego aktu zgonu wynika, że skarżący zmarł przed wydaniem przez Ministra Skarbu Państwa decyzji. Oznacza to, że postępowanie prowadzone przez organ oraz wydana decyzja skierowana została do osoby zmarłej, a więc osoby, która nie mogła mieć statusu strony w rozumieniu art. 28 Kpa. Powyższa okoliczność oznacza, że postępowanie odwoławcze zakończone zaskarżoną decyzją Ministra

prowadzone było w sytuacji, gdy strona tego postępowania już nie żyła, a wydaną w jego toku decyzję skierowano do osoby zmarłej. Nie ma przy tym znaczenia, czy organ prowadząc postępowanie wiedział, że osoba będąca dotychczas stroną postępowania nie żyje, czy też takiej wiedzy nie posiadał.

3. **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 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 rzeczowej 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.

## Załącznik Nr 10

## Skargi kasacyjne do Naczelnego Sądu Administracyjnego

## a) Złożone w okresie 1 stycznia 2016 r. – 31 grudnia 2016 r.

1. **BPK.7061.5.2014 z 11 stycznia 2016 r.** - skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego oddalającego skargę w sprawie odmowy wydania karty parkingowej.
2. **VII.7037.177.2015 z 1 marca 2016 r.** - skarga kasacyjna do NSA od wyroku WSA w sprawie odmowy burmistrza co do zwrotu kosztów przejazdu za dowóz dziecka niepełnosprawnego do szkoły. **Skarga kasacyjna odrzucona** (postanowienie z 25 marca 2016 r., sygn. akt II SA/Go 272/15). Wojewódzki Sąd Administracyjny odrzucił skargę kasacyjną RPO, stwierdzając, że została wniesiona po terminie.
3. **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 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.
4. **V.511.375.2015 z 11 maja 2016 r.** - skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego od wyroku oddalającego skargę przedsiębiorcy na decyzję określającą zobowiązanie w podatku VAT z tytułu świadczenia usług związanych z ochroną środowiska morskiego w sprawie, w której odmówiono zastosowania zasady rozstrzygania wątpliwości na korzyść podatnika.
5. **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 o istnieniu negatywnych przesłanek do wstępu do strefy zastrzeżonej lotniska. **Skarga kasacyjna uwzględniona** (postanowienie z

21 października 2016 r., sygn. akt II GSK 4126/16). Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego sąd pierwszej instancji odrzucając skargę dopuścił się naruszenia przepisów postępowania. Nie uwzględnił okoliczności, że informacja o istnieniu negatywnych przesłanek do wstępu do strefy zastrzeżonej lotniska de facto warunkuje możliwość wykonywania zawodu przez personel lotniczy i z tego względu błędnie przyjął, że informacja ta nie dotyczy praw i obowiązków osoby, w stosunku do której została udzielona.

6. **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 o istnieniu negatywnych przesłanek do wstępu do strefy zastrzeżonej lotniska. **Skarga kasacyjna uwzględniona** (postanowienie z 27 października 2016 r., sygn. akt II GSK 4799/16). Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego sąd pierwszej instancji odrzucając skargę dopuścił się naruszenia przepisów postępowania. Nie uwzględnił okoliczności, że informacja o istnieniu negatywnych przesłanek do wstępu do strefy zastrzeżonej lotniska de facto warunkuje możliwość wykonywania zawodu przez personel lotniczy i z tego względu błędnie przyjął, że informacja ta nie dotyczy praw i obowiązków osoby, w stosunku do której została udzielona.
7. **V.511.564.2015 z 10 czerwca 2016 r.** - skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na przepisy uchwały Rady Miejskiej w sprawie ustalenia wysokości opłat za usuwanie i przechowywanie pojazdów usuniętych z dróg na terenie miasta w 2016 r. **Skarga uwzględniona** (wyrok z 13 stycznia 2017 r., sygn. akt I OSK 1916/16). Naczelny Sąd Administracyjny podzielił argumentację Rzecznika, że określając stawki opłat za odholowanie pojazdów Rada Miejska nie uwzględniła ustawowego kryterium kosztów usuwania pojazdów na obszarze, przez co w istotny sposób naruszyła przepisy Prawa o ruchu drogowym. W rezultacie Naczelny Sąd Administracyjny uchylił wyrok sądu pierwszej instancji w i stwierdził nieważność zaskarżonej przez Rzecznika uchwały.
8. **V.511.359.2015 z 19 lipca 2016 r.** - kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego od wyroku oddalającego skargę obywatela na postanowienie odmawiające wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nadpłaty w podatku dochodowym od osób fizycznych za 2006 r. z tytułu należności zagranicznej wypłaconej żołnierzowi zawodowemu wyznaczonemu do pełnienia służby poza granicami kraju.

9. **V.511.359.2015 z 19 lipca 2016 r.** - skarga osób na postanowienie Izby Skarbowej w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania podatkowego w sprawie nadpłaty w podatku dochodowym od osób fizycznych za 2005 r.
10. **VII.510.18.2016 z 5 sierpnia 2016 r.** - skarga kasacyjna 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 Praw Obywatelskich 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.
11. **VII.6060.44.2015 z 16 sierpnia 2016 r.** - skarga kasacyjna od postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego odrzucającego skargę na bezczynność Naukowej i Akademickiej Sieci Komputerowej w sprawie rozpoznania wniosku o udostępnienie informacji publicznej.
12. **V.511.145.2016 z 18 sierpnia 2016 r.** - skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego od wyroku oddalającego skargę przedsiębiorcy na decyzję określającą zobowiązanie w podatku VAT z tytułu świadczenia usług związanych z ochroną środowiska morskiego w sprawie, w której odmówiono zastosowania zasady rozstrzygania wątpliwości na korzyść podatnika.
13. **V.511.359.2015 z 18 sierpnia 2016 r.** - skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego od wyroku oddalającego skargę obywatela na postanowienie odmawiające wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nadpłaty w podatku dochodowym od osób fizycznych za 2007 r. z tytułu należności zagranicznej wypłaconej żołnierzowi zawodowemu wyznaczonemu do pełnienia służby poza granicami kraju.
14. **VII.6060.31.2016 z 9 września 2016 r.** - skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie o udostępnienie informacji publicznej.
15. **VII.6060.34.2016 z 21 września 2016 r.** - skarga kasacyjna do NSA od wyroku Sądu Wojewódzkiego oddalającego skargę na bezczynność Centralnej Komisji Egzaminacyjnej w przedmiocie rozpoznania wniosku o udostępnienie informacji publicznej w zakresie procedury przygotowywania zadań i testów oraz ustalania zestawów do przeprowadzania sprawdzianu i egzaminów: gimnazjalnego, maturalnego oraz eksternistycznych obowiązującej dla arkuszy egzaminacyjnych opracowanych na potrzeby egzaminów maturalnych w 2015 r. czyli procedury egzaminów zewnętrznych.



16. **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.
17. **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.

**b) Skargi kasacyjne wniesione wcześniej – rozpoznane w okresie 1 stycznia 2016 r. – 31 grudnia 2016 r.**

1. **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.
2. **V.6060.12.2014 z 3 lutego 2015 r.** - skarga kasacyjna od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego oddalającego skargę Rzecznika Praw Obywatelskich na uchwałę Rady Miasta w sprawie ustalenia wysokości stawek opłaty miejscowej, terminów płatności oraz zarządzenia poboru opłaty miejscowej w drodze inkasa, określenia inkasenta i wysokości wynagrodzenia za inkaso. **Skarga kasacyjna uwzględniona** (wyrok z 6 maja 2016r., sygn. akt II FSK 930/15) Naczelny Sąd Administracyjny wyraził pogląd zgodnie, z którym Rada Gminy była uprawniona do regulowania jedynie materii, która została jej przekazana w drodze

upoważnienia ustawowego i to ściśle w granicach określonych we właściwych normach kompetencyjnych.

3. **V.7220.39.2014 z 23 marca 2015 r.** - Skarga kasacyjna od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego oddalającego skargę na decyzję Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji utrzymującą w mocy decyzję KRRiT w przedmiocie umorzenia postępowania administracyjnego w sprawie wniosku o zwrot opłat abonamentowych. **Skarga kasacyjna uwzględniona** (wyrok z 24 listopada 2016 r., sygn. akt II GSK 1106/15) Przy braku pewności co do rzeczywistej woli strony w zakresie zgłoszonego żądania obowiązkiem organu było doprowadzenie do jego sprecyzowania. W konsekwencji organ powinien bezpośrednio z wnioskodawczynią ustalić jaka jest treść jej żądania i w zależności od wyników tego postępowania wyjaśniającego toczyć dalsze postępowanie w sprawie.
4. **V.511.587.2015 z 4 grudnia 2015 r.** - skarga kasacyjna od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego oddalającego skargę na postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w przedmiocie zarzutów zgłoszonych w postępowaniu egzekucyjnym. **Skarga kasacyjna uwzględniona** (wyrok z 8 kwietnia 2016 r. o sygn. II FSK 196/16). Sąd uchylił zaskarżony wyrok w całości. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego Rzecznik zasadnie stwierdził, że to na organie dokonującym doręczenia spoczywa obowiązek ustalenia miejsca zamieszkania strony i to organ ponosi ryzyko nieustalenia właściwego adresu, a co za tym idzie jest odpowiedzialny za wadliwe doręczenie pisma.

**Załącznik Nr 11****Skargi kasacyjne do Sądu Najwyższego, przystąpienie do postępowania sądowego i administracyjnego****Skargi kasacyjne do Sądu Najwyższego****a) Złożone w okresie 1 stycznia 2016 r. – 31 grudnia 2016 r.**

1. **VII.511.42.2015 z 15 stycznia 2016 r.** - skarga kasacyjna do Sądu Najwyższego o ochronę dóbr osobistych.
2. **VI.510.77.2016 z 1 czerwca 2016 r.** - skarga kasacyjna do Sądu Najwyższego o ochronę dóbr osobistych.
3. **III.7043.75.2016 z 16 czerwca 2016 r.** - skarga kasacyjna o zapłatę premii regulaminowej.
4. **VII.511.21.2016 z 21 czerwca 2016 r.** - skarga kasacyjna o ochronę dóbr osobistych.
5. **III.7043.90.2016 z 7 września 2016 r.** - skarga kasacyjna do Sądu Najwyższego dotycząca zapłaty premii regulaminowej.
6. **V.510.99.2016 z 20 października 2016 r.** - skarga kasacyjna do Sądu Najwyższego od wyroku Sądu Apelacyjnego w sprawie obywatelki, która domagała się od banku zapłaty z tytułu nienależytego wykonania zobowiązania przez bank.

**b) Skargi kasacyjne wniesione wcześniej – rozpoznane w okresie 1 stycznia 2016 r. – 31 grudnia 2016 r.**

1. **VII.511.11.2015 z 11 maja 2015 r.** - skarga kasacyjna od wyroku Sądu Apelacyjnego w sprawie przeciwko Skarbowi Państwa o zapłatę. **Skarga kasacyjna uwzględniona** (wyrok z dnia 6 kwietnia 2016 r., sygn. akt IV CSK 465/15). Sąd Najwyższy uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania, pozostawiając temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego.

### Przystąpienia do postępowań sądowych

1. **III.7064.8.2016 z 25 stycznia 2016 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu przed WSA w sprawie odmowy przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego w związku z opieką nad niepełnosprawną matką. **Skarga uwzględniona** (wyrok z 16 marca 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 944/15). Sąd zajął stanowisko, że organy I i II odmawiając prawa do świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych dokonały błędnej wykładni tego przepisu. W chwili obecnej z tego przepisu nie można wyinterpretować żadnej normy prawnej, która ograniczyłaby przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego, ponieważ w skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego przepis ten jest normatywnie pusty.
2. **V.511.922.2014 z 11 lutego 2016 r.** - przystąpienie do postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w sprawie odmowy umorzenia zaległości podatkowej. **Skarga uwzględniona** (wyrok z 24 lutego 2016 r., sygn. akt I SA/Łd 866/15). Sąd podzielił pogląd Rzecznika, zgodnie z którym interes publiczny, stanowiący przesłankę udzielenia ulgi w spłacie zobowiązania podatkowego, powinien być rozumiany i badany wieloaspektowo. Organy powinny badać okoliczności, w jakich doszło do powstania zaległości podatkowej, a także brać pod uwagę aspekt socjalny, tj. czy zapłata zaległości nie spowoduje konieczności udzielenia innej formy wsparcia socjalnego przez państwo.
3. **V.7108.286.2015 z 22 lutego 2016 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w sprawie osoby niepełnosprawnej, której odmówiono umorzenia kary za nieuiszczenie opłaty za przejazd po drodze publicznej w systemie elektronicznego poboru opłat (viaTOLL). **Skarga uwzględniona** (wyrok z 9 czerwca 2016 r., sygn. V SA/Wa 4412/15). Sąd uchylił zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad.
4. **IV.7214.137.2015 z 25 lutego 2016 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Sądem Rejonowym w sprawie eksmisji na bruk.
5. **III.7041.1.2016 z 26 lutego 2016 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Sądem Rejonowym w sprawie z powództwa Państwowego Inspektora Pracy na rzecz Katarzyny N. przeciwko firmie ochroniarskiej o ustalenie stosunku pracy. **Skarga uwzględniona** (wyrok z 22 czerwca 2016 r., sygn. akt IV P 428/15). Zdaniem Sądu sposób świadczenia pracy przez zainteresowaną w zakresie miejsca i czasu pracy oraz podporządkowania poleceniom pracodawcy był typowy dla stosunku pracy. Dla oceny charakteru stosunku prawnego łączącego strony najważniejsza jego treść i sposób realizacji, a dopiero w dalszym względzie liczy się wola stron. Rozstrzygnięcie to zostało zaskarżone apelacją przez pozwaną

Firmę Ochroniarską. Sąd Okręgowy wydał 17 stycznia 2017 r. wyrok zmieniający wyrok Sądu I instancji w ten sposób, że powództwo o ustalenie istnienia stosunku pracy zostało oddalone w całości. Rzecznik wystąpił o doręczenie wyroku wraz z uzasadnieniem.

6. **V.510.24.2016 z 2 marca 2016 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Sądem Okręgowym w sprawie zwrotu dofinansowania otrzymanego przez bezrobotnego na podjęcie działalności gospodarczej. **Stanowisko uwzględnione** (wyrok z 10 marca 2016 r., sygn. akt IX Ca 945/15). Sprawa zakończyła się pozytywnie dla przedsiębiorcy, co oznacza, że może on prowadzić działalność, na którą otrzymał dotację.
7. **V.7010.6.2016 z 15 marca 2016 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu apelacyjnym przed Sądem Okręgowym dotyczącym prawa do znieczulenia podczas porodu. **Stanowisko uwzględnione** (wyrok z 15 listopada 2016 r., sygn. akt V Ca 97/16). Sąd Okręgowy uznał za niedopuszczalne i nieakceptowalne społecznie to, by w tak szczególnej sytuacji, jaką jest poród, wymuszać na kobietach podpisywanie jakiejkolwiek umowy czy deklaracji, niezależnie od ich treści.
8. **VII.510.49.2015 z 16 marca 2016 r.** - przystąpienie do postępowania przed NSA w sprawie pytania prawnego dotyczącego odrzucenia skargi przez sąd administracyjny. **Stanowisko nieuwzględnione** (postanowienie z 21 marca 2016 r., sygn. akt I OPS 3/15) Naczelny Sąd Administracyjny odmówił podjęcia uchwały, z uwagi na brak związku przedstawionego zagadnienia z toczącą się przed NSA sprawą.
9. **V.7016.18.2016 z 24 marca 2016 r.** - przystąpienie do postępowania sądowego w sprawie umieszczenia w szpitalu psychiatrycznym bez zgody osoby będącej ofiarą przemocy w rodzinie. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z 1 kwietnia 2016 r., sygn. akt III RNs 392/15). Wniosek o umieszczenie w szpitalu psychiatrycznym został cofnięty.
10. **XI.501.4.2015 z 31 marca 2016 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Sądem Okręgowym w przedmiocie skargi Prokuratora Okręgowego o wznowienie postępowania zakończonego prawomocnym wyrokiem Sądu Okręgowego w sprawie o ustalenie płci.
11. **VII.6060.44.2015 z 21 kwietnia 2016 r.** - zgłoszenie udziału RPO w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym dotyczącym skargi na bezczynność Dyrektora Naukowej i Akademickiej Sieci Komputerowej w sprawie nierozpoznania wniosku o udostępnienie informacji publicznej. **Skarga odrzucona** (postanowienie z 7 lipca 2016 r. o sygn. II SAB/Wa 155/16). Sąd postanowił znieść postępowanie, odrzucić skargę i zwrócić skarżącemu wpis w kwocie stu złotych.

12. **XI.534.1.2016 z 22 kwietnia 2016 r.** - przystąpienie do postępowania przed WSA w sprawie odmowy transkrypcji zagranicznego aktu stanu cywilnego (odmowa wydania paszportu dla dziecka). **Skarga oddalona** (wyrok z 10 maja 2016 r. Sygn. Akt III SA/Kr 1400/15). Rzecznik Praw Obywatelskich, przystępując do tego postępowania wnosił o uchylenie w całości zaskarżonej decyzji. Zdaniem Sądu wpisanie kobiety, obok matki, jako drugiego rodzica stanowiłoby pogwałcenie podstawowych zasad polskiego porządku prawnego.
13. **III.7065.40.2016 z 5 maja 2016 r.** - skarga do Sądu Rejonowego o wznowienie postępowania. Postępowanie przed Sądem Rejonowym ze skargi Rzecznika Praw Obywatelskich o wznowienie postępowania zostało umorzone z uwagi na śmierć uczestnika postępowania.
14. **VII.6060.54.2015 z 9 maja 2016 r.** - przystąpienie do postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w sprawie dotyczącej skargi na decyzję Szefa Kancelarii Prezydenta RP o odmowie udostępnienia informacji publicznej. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 21 czerwca 2016 r. o sygn. II Sa/Wa 160/16). Sąd uchylił zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję z dnia 27 listopada 2015 r. i zasądził od Szefa Kancelarii Prezydenta RP kwotę na rzecz skarżącego, tytułem zwrotu kosztów postępowania.
15. **XI.564.1.2016 z 24 maja 2016 r.** - przystąpienie do postępowania przed Sądem Apelacyjnym w sprawie zadośćuczynienia za publiczną krytykę wypowiedzi o charakterze homofobicznym.
16. **V.511.145.2016 z 10 czerwca 2016 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym zainicjowanym skargą przedsiębiorcy na decyzję określającą zobowiązanie w podatku VAT z tytułu świadczenia usług związanych z ochroną środowiska morskiego w sprawie, w której odmówiono zastosowania zasady rozstrzygania wątpliwości na korzyść podatnika. **Skarga oddalona** (wyrok z 23 czerwca 2016 r., sygn. akt I SA/Sz 230/16). Sąd uznał, że nie było podstaw do zastosowania zasady in dubio pro tributario.
17. **III.7064.86.2016 z 16 czerwca 2016 r.** - zgłoszenie udziału Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym ze skargi kasacyjnej dotyczącej odmowy przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu sprawowania przez syna opieki nad niepełnosprawną matką. **Stanowisko uwzględnione** (wyrok z 2 sierpnia 2016 r., sygn. akt I OSK 923/16). Naczelny Sąd Administracyjny uchylił zaskarżony wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w przedmiocie przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania. Wyrokiem z 20 października 2016 r.

WSA uchylił zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję organu I instancji (sygn. akt IV SA/Po 752/16).

18. **XI.816.13.2015 z 30 czerwca 2016 r.** - zgłoszenie udziału RPO w postępowaniu toczącym się przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym dotyczącym ustanowienia bezwzględnego zakazu zasiedlenia nieruchomości, w celu zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego na terenie gminy (sygn. akt III SA/Kr 746/16).
19. **XI.816.13.2015 z 30 czerwca 2016 r.** - zgłoszenie udziału RPO w postępowaniu toczącym się przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym dotyczącym ustanowienia bezwzględnego zakazu zasiedlenia nieruchomości, w celu zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego na terenie gminy (sygn. akt III SA/Kr 679/16).
20. **V.511.359.2015 z 6 lipca 2016 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym, w którym oddalono skargę obywatela na postanowienie w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania podatkowego w sprawie stwierdzenia nadpłaty w podatku dochodowym od osób fizycznych, za 2007 r. z tytułu należności zagranicznej wypłaconej żołnierzowi zawodowemu wyznaczonemu do pełnienia służby poza granicami kraju.
21. **V.510.65.2016 z 6 lipca 2016 r.** - wniosek Rzecznika do Sądu Okręgowego o wstrzymanie wykonania nakazu zapłaty z weksla. **Wniosek oddalony** (postanowienie z dnia 12 sierpnia 2016 r., sygn. akt I C 1225/120). W ocenie Sądu nie doszło do uprawdopodobnienia powstania niepowetowanej szkody po stronie Państwa G a więc nie została spełniona przesłanka uzasadniająca nakazu zapłaty z weksla.
22. **V.511.226.2016 z 19 lipca 2016 r.** - przystąpienie do postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym 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). Sąd w całości podzielił stanowisko prezentowane przez Rzecznika i wskazał, że nie można w sposób automatyczny utożsamiać interesu publicznego z interesem fiskusa. Natomiast przy ocenie przesłanki interesu publicznego należy także badać stopień „zawinienia” podatnika w wypełnieniu obowiązku podatkowego.
23. **III.7064.91.2016 z 19 lipca 2016 r.** - przystąpienie do postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w przedmiocie odmowy przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego w związku z opieką nad niepełnosprawnym dzieckiem. Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 4 sierpnia 2016 r. (II SA/Lu 491/16) uznał, że definicja rodziny zawarta w przepisach ustawy o



świadczeniach rodzinnych nie stoi na przeszkodzie przyznaniu prawa do świadczeń cudzoziemce, objętej wraz z dziećmi ochroną uzupełniającą w sytuacji, w której taka rodzina zamieszkuje na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bez męża - sprawcy przemocy. W związku z powyższym WSA w uchylił decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego oraz poprzedzając je decyzję organu administracji I stopnia w przedmiocie świadczenia pielęgnacyjnego. Wyrok WSA w został zaskarżony przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze skargą kasacyjną z 11 października 2016 r. a RPO 14 listopada 2016 r. wniósł odpowiedź na powyższą skargę kasacyjną.

24. **III.7064.91.2016 z 19 lipca 2016 r.** - przystąpienie do postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w przedmiocie odmowy przyznania prawa do zasiłków rodzinnych wraz z odpowiednimi dodatkami. Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 4 sierpnia 2016 r. (II SA/Lu 492/16) uznał, że definicja rodziny zawarta w przepisach ustawy o świadczeniach rodzinnych nie stoi na przeszkodzie przyznaniu prawa do świadczeń cudzoziemce, objętej wraz z dziećmi ochroną uzupełniającą w sytuacji, w której taka rodzina zamieszkuje na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bez męża - sprawcy przemocy. W związku z powyższym WSA uchylił decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego oraz poprzedzając je decyzję organu administracji państwowej I stopnia w przedmiocie świadczenia pielęgnacyjnego. Wyrok ten został zaskarżony przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze skargą kasacyjną z 11 października 2016 r., a RPO pismem z dnia 14 listopada 2016 r. wniósł odpowiedź na skargę kasacyjną.
25. **XI.501.6.2016 z 22 lipca 2016 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Sądem Okręgowym w sprawie o ustalenie płci osoby.
26. **V.510.77.2016 z 28 września 2016 r.** - przystąpienie do postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym ze skargi o wznowienie postępowania w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającym niekonstytucyjność przepisów dotyczących opłat w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. **Stanowisko uwzględnione** (wyrok z dnia 9 lutego 2017 r., sygn. akt II FSK 2777/16). Sąd przychylił się do stanowiska Rzecznika, zgodnie z którym zwłoka w publikacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego nie może negatywnie wpływać na możliwość realizacji konstytucyjnego prawa obywatela do wznowienia postępowania.
27. **V.7013.63.2016 z 3 października 2016 r.** - Rzecznik zgłosił udział w postępowaniu toczącym się przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w sprawie ze skargi kasacyjnej Ministra Zdrowia dotyczącej odmowy refundacji leku. **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.

28. **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.
29. **III.7064.34.2014 z 14 października 2016 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym dotyczącym skargi na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w przedmiocie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. **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.
30. **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.
31. **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.
32. **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. **Wniosek uwzględniony** (wyrok z 14 grudnia 2016r., sygn. akt I OSK 1614/14) Naczelny Sąd Administracyjny podzieliła 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.

33. **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. **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.
34. **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. **Stanowisko uwzględnione** (wyrok z 19 stycznia 2017 r., sygn. akt II OSK 1525/16). W sprawie pozostawało bezspornym, że skarżąca, składając do depozytu broń myśliwską po zmarłym ojcu na czas trwania postępowania spadkowego, miała świadomość braku ponoszenia z tego tytułu jakichkolwiek opłat. Organ administracji nie powiadomił skarżącej o zmianie warunków przechowywania broni. Z tego powodu KWP nie powinien aktualnie obciążać skarżącej kosztami przechowywania broni.
35. **XI.511.2.2015 z 17 listopada 2016 r.** - zgłoszenie udziału 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. **Stanowisko nieuwzględnione** (postanowienie z 31 stycznia 2017 r., sygn. akt I ACa 1522/15) Sąd Apelacyjny nie podzielił zaprezentowanego w zażaleniu poglądu skarżącego, zgodnie z którym w każdym wypadku udziału organizacji pozarządowej w postępowaniu cywilnym zastosowanie znajdować winien art. 102 kodeksu postępowania cywilnego.
36. **VII.511.33.2016 z 18 listopada 2016 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w sprawie odmowy powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego. **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.

37. **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”. **Wniosek uwzględniony** (wyrok z 22 grudnia 2016 r, sygn. akt I ACa 1080/16) Sąd Apelacyjny w Krakowie w całości uwzględnił argumentację RPO i nakazał przeproszenie skarżącego za użycie przez niemiecką telewizję określenia „polskie obozy śmierci”. Sąd wskazał, że przez takie stwierdzenie były więzień Auschwitz z ofiary staje się sprawcą. Zasadą przy ochronie dóbr osobistych jest, że przeprosiny powinny być kierowane do konkretnej osoby, której dobra osobiste zostały naruszone, w tym samym medium w którym do naruszenia doszło.
38. **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 umarzającą postępowanie w sprawie wstrzymania działalności instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych. Rzecznik poparł skargę stowarzyszenia. **Wniosek uwzględniony** (wyrok 24 stycznia 2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 2181/16). Wojewódzki Sąd Administracyjny uwzględnił złożoną skargę i uchylił wydane w sprawie decyzje. Sąd wskazał na liczne niedociągnięcia, w szczególności na brak odniesienia funkcjonowania składowiska do obowiązujących standardów emisyjnych oraz nieprzeprowadzenie w sposób odpowiedni oceny zagrożenia, jakie ta działalność niesie dla życia i zdrowia okolicznych mieszkańców

### **Przystąpienia do postępowań administracyjnych**

1. **V.565.124.2014 z 3 lutego 2016 r.** - wniosek do Wójta Gminy o wszczęcie postępowania administracyjnego w sprawie zmiany stosunków wodnych na gruncie.
2. **V.511.1.2016 z 5 października 2016 r.** - zgłoszenie udziału Rzecznika w postępowaniu toczącym się przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym w sprawie odwołania spółdzielni mieszkaniowej od decyzji Prezydenta Miasta o odmowie stwierdzenia nadpłaty w podatku rolnym od współwłasności z Gminą za lata 2011-2012. **Odwołanie uwzględnione** (decyzja z 28 października 2016 r.). Samorządowe Kolegium Odwoławcze podzieliło stanowisko prezentowane przez Rzecznika, zgodnie z którym solidarna odpowiedzialność współwłaścicieli za zobowiązanie z tytułu podatku rolnego nie powinna wykluczać możliwości uwzględnienia w wymiarze podatku okoliczności, że obowiązek podatkowy nie

dotyczy jednego ze współwłaścicieli. Sprawa z wniosku spółdzielni o stwierdzenie nadpłaty została pozytywnie rozpoznana przez organ pierwszej instancji.

3. **III.7064.280.2016 z 12 grudnia 2016 r.** - zgłoszenie udziału Rzecznika w postępowaniu toczącym się przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym w sprawie odwołania od decyzji wydanej z upoważnienia Wójta Gminy o odmowie przyznania świadczenia pielęgnacyjnego w związku z opieką nad niepełnosprawną matką. **Skarga nieuwzględniona** (decyzja z 3 stycznia 2017 r., sygn. akt SKO-NP.-4115-73/16). Samorządowe Kolegium Odwoławcze utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję. Rozstrzygnięcie to Rzecznik zaskarżył skargą do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 26 stycznia 2017 r.

**Załącznik Nr 12****Pozostałe wystąpienia****Wytoczone powództwa**

1. **XI.812.1.2015 z 18 października 2016 r.** - pozew Rzecznika Praw Obywatelskich o zadośćuczynienie z tytułu naruszenia praw pacjenta i dóbr osobistych.  
Rzecznik złożył pozew z tytułu naruszenia praw pacjenta i dóbr osobistych osoby niewidomej, której wizyta lekarska w poradni okuloprotetycznej została odwołana z uwagi na towarzyszącego jej psa asystenta. W ocenie Rzecznika odmowa respektowania prawa osób z niepełnosprawnościami do korzystania z pomocy psa asystenta w budynkach użyteczności publicznej, w tym lokalach przeznaczonych na potrzeby opieki zdrowotnej stanowi dyskryminację pośrednią ze względu na niepełnosprawność. Rzecznik zwrócił ponadto uwagę, że lekarz nie może odmówić udzielenia świadczenia z uwagi na przesłankę dyskryminacyjną, a więc cechę osobistą pacjenta taką jak niepełnosprawność, wiek, pochodzenia narodowe i etniczne itp.
2. **XI.816.13.2015 z 23 grudnia 2016 r.** - pozew Rzecznika Praw Obywatelskich o pozbawienie wykonalności tytułów wykonawczych, wraz z wnioskiem o zabezpieczenie powództwa poprzez zawieszenie postępowania egzekucyjnego.  
Rzecznik skierował do Sądu Rejonowego w L. powództwa przeciwko Gminie miejskiej L., w których wniósł o pozbawienie wystawionych tytułów wykonawczych wykonalności oraz o zabezpieczenie powództw poprzez zawieszenie trwających postępowań egzekucyjnych przeciwko rodzinom romskim, które odmówiły dobrowolnej przeprowadzki do gminy Cz. W złożonych powództwach Rzecznik podkreślił m.in., że wobec reakcji władz gminy Cz., prowadzącej się m.in. do wydania aktu prawa miejscowego zakazującego zasiedlenia zakupionej przez L. nieruchomości, Romowie nie mogą zrealizować ciążącego na nich zobowiązania. Zdaniem Rzecznika, także władze L. nie spełniły wszystkich przesłanek do tego, aby w ogóle móc zażądać od rodzin romskich wykonania obowiązku. Postępowania z ww. powództw toczą się nadal przed Sądem Rejonowym w L. Sąd zawiesił egzekucję do czasu zakończenia postępowań.

**Uwagi do przygotowywanych aktów prawnych**

1. **IX.022.1.2016 z 27 maja 2016 r.** - wystąpienie do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w sprawie propozycji zmian do projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie sposobów ochrony jednostek organizacyjnych Służby Więziennej.

2. **KMP.573.10.2016 z 10 czerwca 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie uwag do projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości zmieniającego rozporządzenie w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich.
3. **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.
4. **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 Zwalczenia AIDS.
5. **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.

#### **Opinie i stanowiska**

1. **XI.516.1.2015 z 21 stycznia 2016 r.** - apel do Prezesa Rady Ministrów w sprawie ratyfikacji Protokołu fakultatywnego do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.
2. **XI.816.6.2016 z 4 lutego 2016 r.** - wystąpienie do Prezesa Związku Miast Polskich w sprawie Deklaracji współpracy miast na rzecz otwartości i dialogu międzykulturowego, podpisanej w dniu 22 stycznia 2016 r. przez Prezydentów Wrocławia, Gdańska, Poznania i Krakowa.
3. **VII.520.6.2016 z 19 maja 2016 r.** - opinia w sprawie projektu ustawy antyterrorystycznej.
4. **VII.511.23.2016 z 4 lipca 2016 r.** – opinia w sprawie projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.
5. **V.7013.50.2016 z 18 sierpnia 2016 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie nowelizacji ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta.
6. **III.7060.322.2015 z 8 listopada 2016 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji w sprawie ujednolicenia zasad obliczania części emerytury za urlopy wychowawcze dla osób urodzonych przed i po 1 stycznia 1949 r.

#### **Udział w postępowaniach przed sądami międzynarodowymi**

**1.VII.715.11.2014** - Rzecznik był uczestnikiem postępowania w Trybunale Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-390/15 RPO, zainicjowanej pytaniem prejudycjalnym Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K



61/13 (sprawa VAT na e-booki). W lutym 2016 r. RPO złożył wniosek o przeprowadzenie rozprawy, która odbyła się 14 czerwca 2016 r. W dniu 8 września 2016 r. wydana została opinia Rzecznika Generalnego.

**Stanowisko nieuwzględnione** (Wyrok z 7 marca 2017 r., sygn. akt C-390/15). W ocenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dostawa książek cyfrowych na wszystkich nośnikach fizycznych oraz dostawa książek cyfrowych drogą elektroniczną stanowią sytuacje podobne. Jednak wyłączenie stosowania obniżonej stawki VAT do dostawy książek cyfrowych drogą elektroniczną, podczas gdy takie stosowanie jest dopuszczone dla dostawy książek cyfrowych na wszystkich nośnikach fizycznych, należy uważać za ustanawiające odmienne traktowanie dwóch podobnych sytuacji w świetle celu zamierzonego przez prawodawcę Unii. Zdaniem Trybunału jeżeli zostało stwierdzone odmienne traktowanie dwóch podobnych sytuacji, zasada równego traktowania nie jest naruszana, o ile różnica ta jest należycie uzasadniona. W okolicznościach niniejszej sprawy odmienne traktowanie dostawy książek cyfrowych drogą elektroniczną a dostawy książek na wszystkich nośnikach fizycznych, należy uznać za należycie uzasadnione.

## Ciekawe sprawy indywidualne

### 1. Sprawy z zakresu prawa karnego

#### **II.510.1084.2015** – wydanie wyroku nakazowego

Oskarżona wprowadziła w błąd Konsula RP, zadeklarowała bowiem nieprawdziwy cel swojego wjazdu do Polski, aby uzyskać wizę dla siebie i swojego syna. Sąd w postępowaniu nakazowym uznał ją za winną i wymierzył karę grzywny. Podczas postępowania sądowego oskarżona przyznała się do popełnienia zarzucanego jej czynu i złożyła wniosek o dobrowolne poddanie się odpowiedzialności karnej. Jednak na dalszym etapie postępowania, nie kwestionując samego podpisania wniosków wizowych, podniosła przede wszystkim, że działała w szczególnej sytuacji motywacyjnej. Wskazała, że z powodu czynności związanych z wykonywaniem zawodu dziennikarza oraz swojej narodowości zarówno ona, jak i jej syn byli prześladowani i bici przez funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa narodowego, którzy grozili również, że zabiją jej syna.

Rzecznik wniósł kasację w tej sprawie i wskazał w uzasadnieniu, że warunkiem wydania wyroku nakazowego jest, by (na podstawie zebranych dowodów) okoliczności czynu i wina oskarżonego nie budziły wątpliwości. Tymczasem przedstawione przez oskarżoną okoliczności mogły mieć istotny wpływ na ocenę sytuacji przez sąd i powinny zostać rozpoznane na rozprawie. W sprawie tej doszło do rozstrzygnięcia o winie oskarżonej na posiedzeniu w trybie nakazowym - w oparciu o dane zgromadzone w aktach sprawy. W ocenie Rzecznika zastosowanie tego trybu szczególnego było prawnie niedopuszczalne. W świetle powyższych danych nie był bowiem spełniony podstawowy warunek do orzekania w tym trybie, tj. aby okoliczności czynu i wina oskarżonej nie budziły wątpliwości.

W dniu 16 grudnia 2016 r. Sąd Najwyższy uwzględnił kasację Rzecznika Praw Obywatelskich wskazując między innymi, iż poza przedmiotem rozważań Sądu Rejonowego pozostała sytuacja osobista oskarżonej i możliwość jej działania w stanie wyższej konieczności. SN uchylił zaskarżony wyrok i skierował sprawę do ponownego rozpoznania.

#### **II.510.1067.2015** – wadliwe rozpoznanie środka odwoławczego

W wyniku kasacji wniesionej przez Rzecznika Sąd Najwyższy uchylił prawomocny wyrok sądu II instancji i przekazał sprawę dotyczącą nawoływania do nienawiści na tle różnic etnicznych oraz znieważenia mniejszości romskiej z powodu przynależności etnicznej do ponownego rozpoznania Sądowi Rejonowemu

w B. W uzasadnieniu wyroku z dnia 17 sierpnia 2016 r. Sąd Najwyższy zawarł istotne wskazówki dla Sądu, między innymi konieczność zachowania odpowiedniej dyscypliny myślowej, w ramach obowiązku posługiwania się przesłankami swobodnej oceny dowodów, określonymi w art. 7 k.p.k. Sąd nie powinien zatem dokonywać oceny faktów przez pryzmat własnych obserwacji i wyobrażeń, winien natomiast przyjąć, że pokrzywdzeni Romowie to także obywatele polscy, tyle że należący do mniejszości etnicznej (przyjęcie, że to imigranci, wymaga dowodu). Ponadto, sąd nie może usprawiedliwiać zachowania oskarżonego ksenofobicznymi wypowiedziami w innych krajach Unii Europejskiej i musi uwzględnić, że działanie pod wpływem emocji nie znosi odpowiedzialności za żadne przestępstwo, a może ewentualnie wpłynąć na ocenę stopnia społecznej szkodliwości czynu, jeżeli emocje te są choćby do pewnego stopnia usprawiedliwione.

Konkludując, Sąd Najwyższy zgodził się z zarzutem Rzecznika Praw Obywatelskich, że wypowiedź internauty nie została prawidłowo zbadana pod kątem wypełnienia znamion przestępstwa znieważenia.

**II.510.1275.2015** – osoby z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną w procesie karnym

W toku badań prowadzonych przez Biuro RPO zostały poczynione ustalenia, że w jednostkach penitencjarnych przebywają osoby z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną, które nigdy nie powinny były tam trafić. Przykładem efektu działań Rzecznika podjętych z urzędu w jednej ze spraw tej kategorii jest wyrok Sądu Okręgowego w G. wydany w związku z postulatem Rzecznika o wznowienie postępowania (Rzecznik nie ma uprawnień do samodzielnego występowania z wnioskiem w tym przedmiocie). Z akt sprawy wynikało, że skazany jest niepełnosprawny w stopniu znacznym, a niepełnosprawność wynika także z upośledzenia umysłowego. Zgodnie z art. 79 § 1 k.p.k. obowiązkowe było ustanowienie dla oskarżonego obrońcy, jeżeli zachodziła uzasadniona wątpliwość co do jego poczytalności. Tymczasem oskarżony w toku całego postępowania karnego obrońcy nie miał, mimo iż jego stan psychiczny mógł budzić wątpliwości, co do jego poczytalności.

Sąd Okręgowy uznał za zasadny – w oparciu o przedstawione okoliczności – postulat Rzecznika i wznowił postępowanie karne. Uchylił wyrok nakazowy, na mocy którego oskarżony trafił do więzienia i sprawę przekazał do ponownego rozpoznania sądowi rejonowemu.

**II.519.319.2016** – doprowadzenia realizowane przez funkcjonariuszy Policji

Oskarżony od wielu lat leczył się na schizofrenię paranoidalną, zaś od 27 listopada 2015 r. był pacjentem Dziennego Oddziału Psychiatrycznego Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w S. W toku prowadzonego przeciwko niemu postępowania karnego, Sąd Okręgowy podjął decyzję o zasięgnięciu opinii biegłych psychiatrów i zarządził doprowadzenie oskarżonego przez Policję do szpitala psychiatrycznego położonego ok. 150 km od miejsca zamieszkania w celu przeprowadzenia badania. Sąd Okręgowy zwrócił się jednocześnie do Dyrektora Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej z prośbą o wyznaczenie pielęgniarza, który miałby towarzyszyć pacjentowi w trakcie doprowadzenia na badanie.

W lutym 2016 r. funkcjonariusze Policji zabrali oskarżonego z Dziennego Oddziału Psychiatrycznego i przewieźli na badanie, gdzie następnie go pozostawili. Wprawdzie Dyrektor SPSPZOZ wyznaczył - działając zgodnie z poleceniem sądu - pielęgniarza, który miał towarzyszyć pacjentowi w trakcie doprowadzenia, to jednak policjanci uznali, iż skoro polecenie Sądu nie zostało skierowane do Policji, to w oparciu o obowiązujące ich przepisy nie mogą zabrać pielęgniarza. W rezultacie oskarżony, po dokonaniu zaplanowanego badania, przez dwa dni pozbawiony opieki błąkał się po mieście i nie potrafił wrócić samodzielnie do domu.

Opisana sytuacja wzbudziła poważne zaniepokojenie Rzecznika. Należy bowiem podkreślić, iż wobec udokumentowanego złego stanu psychicznego oskarżonego i nakazanego przez Sąd sprawowania nad nim opieki, tylko na skutek szczęśliwego zbiegu okoliczności - pomocy osób przypadkowych - pozostawienie go bez opieki zimą i w obcym miejscu, nie doprowadziło do tragicznych następstw.

Realizując doprowadzenie – zarządzone przez Sąd – policjanci przejęli pełną odpowiedzialność za bezpieczeństwo osoby doprowadzanej – powinni zatem podjąć wszelkie możliwe działania, aby je zagwarantować. W realiach niniejszej sprawy oznaczało to, że powziąwszy wątpliwości co do sposobu doprowadzania (z pielęgniarzem lub bez) lub jego zakresu (w jedną lub w obydwie strony) funkcjonariusze mieli obowiązek wyjaśnić te wątpliwości z organem zlecającym doprowadzenie.

Sprawa powyższa została na prośbę Rzecznika zbadana przez Komendanta Wojewódzkiego Policji, a wobec nieuzyskania satysfakcjonującej odpowiedzi – przez Komendanta Głównego Policji.

Odpowiadając na zastrzeżenia RPO Komendant Główny Policji poinformował, że dostrzegając wagę podniesionego problemu oraz dążąc do zapobieżenia podobnym sytuacjom w przyszłości, polecił analizowany przypadek

omówić w jednostkach terenowych Policji, ze wskazaniem aby w sytuacjach niejednoznacznych, funkcjonariusze Policji (ich przełożeni) kontaktowali się z organem wydającym nakaz doprowadzenia.

#### **II.519.476.2016 – Przekroczenie uprawnień przez funkcjonariuszy Policji**

Sprawa dotyczyła postępowania w sprawie przekroczenia uprawnień przez funkcjonariusza Policji poprzez użycie siły fizycznej niezgodnie z art. 11-14 ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej wobec pokrzywdzonego i zadanie mu kilku ciosów ręką oraz poprzez skierowanie wobec pokrzywdzonego groźby bezprawnej w celu zmuszenia go do podpisania się na dokumencie (mandacie karnym). W sprawie tej zostały zbadane akta postępowania przygotowawczego, czego efektem było skierowanie wystąpienia do prokuratora nadzrędnego, w którym wskazano na wątpliwości, czy prowadzone postępowanie nie zostało zakończone przedwcześnie, bez wyjaśnienia wszystkich okoliczności zaistniałego zdarzenia i wyczerpania inicjatywy dowodowej. Sugestie zostały uwzględnione, czego efektem było polecenie uzupełnienia postępowania w trybie art. 327 § 3 k.p.k. Sprawa pozostaje w toku.

#### **II.519.761.2016 – nieprawidłowości w postępowaniu przygotowawczym**

Sprawa dotyczyła postępowania przygotowawczego odnośnie pobicia pokrzywdzonego na tle rasistowskim. Analiza akt tego postępowania zaowocowała skierowaniem wystąpienia do prokuratora nadzrędnego, w którym wskazano, że w toku dochodzenia nie przesłuchano istotnych świadków zdarzenia, a tym samym merytoryczna decyzja procesowa o umorzeniu dochodzenia budzi wątpliwości, jako wydana przedwcześnie. Prokurator nadzrędnym w całej rozciągłości podzielił zastrzeżenia Rzecznika i zlecił uzupełnienie postępowania, które obecnie pozostaje w toku.

#### **VI.511.146.2016 - wadliwa odmowa ustanowienia pełnomocnika z urzędu**

Skarżący we wniosku skierowanym do Rzecznika poddał w wątpliwość prawidłowość procedowania przez Sąd Rejonowy w J. w swojej sprawie. Z dołączonej do wniosku dokumentacji wynikało, że oskarżyciel prywatny w dniu 12 stycznia 2016 r. złożył wniosek o ustanowienie pełnomocnika z urzędu. Uzasadniając swój wniosek wskazał, że choruje na nowotwór, a od dnia 5 stycznia 2016 r. pobiera jedynie zasiłek dla bezrobotnych w wysokości 807,90 zł netto. Sąd Rejonowy w J. nie podzielił przedstawionej argumentacji i postanowieniem z dnia 15 stycznia 2016 r. nie uwzględnił powyższego wniosku uzasadniając stanowisko tym, iż skarżący „jak wynika z zaświadczenia z PUP jest od dnia 5 stycznia 2016 r.

osobą bezrobotną, przy czym z prawem do zasiłku, zaś przedstawiona dokumentacja medyczna wskazuje, że wskazywana przez oskarżyciela prywatnego zmiana nowotworowa nie wykazuje cech złośliwości”. Następnie zarządzeniem z dnia 26 stycznia 2016 r., w zastępstwie Prezesa, Przewodnicząca Wydziału II Karnego Sądu Rejonowego w J., odmówiła przyjęcia zażalenia wobec niedopuszczalności z mocy ustawy. Po przekazaniu skargi do Przewodniczącego Wydziału Wizytacyjnego Sądu Okręgowego w K. otrzymaliśmy informację o uchyleniu przez Sąd Rejonowy w J. wadliwego postanowienia oraz wyznaczeniu skarżącemu pełnomocnika z urzędu.

## 2. Sprawy z zakresu prawa pracy

### **III.7065.133.2016** – dofinansowanie ze środków PFRON

Na podstawie artykułu „Dla urzędników jesteśmy za starzy, żeby wychodzić z domu”, zamieszczonego w „Superexpressie” (4 lipca 2016 r.), Rzecznik podjął z urzędu sprawę trudnej sytuacji życiowej małżeństwa z L. Z artykułu wynikało, że mąż sprawuje opiekę nad chorą żoną. Choroba uniemożliwia żonie wychodzenie na zewnątrz. Małżeństwo, które mieszka w budynku na III piętrze, bezskutecznie ubiegało się o dofinansowanie ze środków PFRON na zakup urządzenia pozwalającego na bezpieczne zwożenie wózka po schodach, tzw. schodołazu.

Rzecznik wystąpił do ośrodka pomocy społecznej z wnioskiem o zbadanie sprawy pod kątem możliwości udzielenia małżeństwu skuteczniejszej pomocy.

W wyniku interwencji Rzecznika małżeństwu zostały przyznane środki z przeznaczeniem na dofinansowanie zakupu niezbędnego urządzenia.

### **III.7065.54.2016** – pomoc społeczna

Na kanale internetowym YouTube został udostępniony film przedstawiający trzy, mieszkające w bardzo trudnych warunkach, kobiety. Z materiału można było dowiedzieć się, że w domu brakuje centralnego ogrzewania i łazienki. Schorowane kobiety żyją w skrajnym ubóstwie. Najstarsza z nich ma posiniaczoną twarz, co może rodzić przypuszczenie, iż jest ona ofiarą przemocy.

Rzecznik podejmując sprawę z urzędu zwrócił się do właściwego ośrodka pomocy społecznej o zbadanie sprawy oraz informację o zakresie udzielanej pomocy.

W odpowiedzi poinformowano Rzecznika, że rodzinę objęto wszechstronną pomocą, a jej sytuacja jest systematycznie monitorowana. W toku badania sprawy wykluczono też stosowanie przemocy wobec bohaterki filmu.

**III.7060.13.2016** – obniżenie wysokości emerytury w związku z ujawnieniem nowych okoliczności istniejących przed wydaniem decyzji

Rzecznik zwrócił się do właściwego organu rentowego z wnioskiem o zbadanie sprawy, wskazując na konieczność uwzględnienia zasady proporcjonalności, wynikającej z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (sprawa Moskal), a także orzecznictwa Sądu Najwyższego.

W opinii Rzecznika obniżenie emerytury z powodu błędu organu rentowego nie może być nadmiernie uciążliwe dla osoby pobierającej świadczenie w dobrej wierze.

W odpowiedzi organ rentowy poinformował Rzecznika, że wypłata emerytury została wznowiona w wysokości ustalonej przed jej obniżeniem.

**III.7060.535.2016** – zwrot zasiłku macierzyńskiego wraz z odsetkami

Podstawą do wydania takiej decyzji przez organ rentowy było ustalenie, że w momencie urodzenia dziecka zainteresowana nie podlegała ubezpieczeniu chorobowemu, które w przypadku osób prowadzących działalność gospodarczą ma charakter dobrowolny.

Po zbadaniu sprawy Rzecznik powziął wątpliwość co do stanowiska zajętego przez organ rentowy. W wyniku ponownego zbadania sprawy ustalono, że składka na ubezpieczenie chorobowe była opłacana w całości i w terminie, co w konsekwencji prowadziło do zweryfikowania stanowiska, że zainteresowana w momencie urodzenia dziecka nie podlegała ubezpieczeniu społecznemu.

Nowymi decyzjami uznano zatem, że nie tylko nie zachodzą podstawy do potraktowania wypłaconego zasiłku chorobowego jako nienależnie pobranego świadczenia, ale także potwierdzono na nowo prawo do zasiłku macierzyńskiego w wysokości wynikającej z zadeklarowanej przez zainteresowaną kwoty podstawy wymiaru składek.

**III.7064.217.2016** – przewlekłość postępowania w sprawie ustanowienia babci rodziną zastępczą dla trójki małoletnich wnuków

Rzecznik wystąpił do Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej o przyznanie rodzinie kompleksowego wsparcia w postaci materialnej oraz pracy socjalnej i pomocy w uzyskaniu specjalistycznego poradnictwa. Miesiąc później, orzeczeniem sądu, babcia została ustanowiona rodziną zastępczą dla wnuków. Od daty orzeczenia, babci oraz wnukom przysługuje świadczenie przeznaczone na pokrycie kosztów utrzymania dzieci umieszczonych w rodzinie zastępczej oraz świadczenie z programu 500 Plus.



**III.7060.689.2016** – prawo do zasiłku stałego

Do Biura Rzecznika wpłynął wniosek o udzielenie pomocy osobie całkowicie niezdolnej do pracy i niezdolnej do samodzielnej egzystencji, której odmówiono prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy, a także przyznania świadczenia wyjątkowego. Osoba ta nie pobiera także świadczeń z pomocy społecznej. Jedynym jej dochodem jest, pobierany od 12 lat, zasiłek pielęgnacyjny.

W wyniku interwencji Rzecznika zainteresowanej przyznano prawo do zasiłku stałego.

**III.7060.800.2016** – prawo do świadczeń z systemu opieki społecznej

Rzecznik podjął z urzędu sprawę braku uprawnień do świadczeń z systemu opieki społecznej oraz pomocy społecznej osoby wymagającej rehabilitacji i dalszego leczenia. Z inicjatywy 8-letniej córki, zorganizowano osiedlowy kiermasz, podczas którego zebrano znaczną kwotę pieniędzy z przeznaczeniem na rehabilitację i leczenie zainteresowanej.

Ośrodek pomocy społecznej wszczął postępowanie wyjaśniające w sprawie sytuacji dochodowej zainteresowanej. W rezultacie poinformowano Rzecznika, że nie zapadły żadne decyzje uchylające przyznaną zainteresowanej pomoc w formie zasiłku stałego, zasiłku okresowego i zasiłku okresowego na zakup żywności.

Organ rentowy wyjaśnił zaś, że zainteresowana została uznana za częściowo niezdolną do pracy. Jednocześnie przyznano zainteresowanej prawo do renty i wypłacono należności od wstecznej daty przyznania świadczenia.

**III.7066.36.2016** – świadczenia z ubezpieczenia chorobowego

Do Rzecznika wpłynęła skarga na pracodawcę, dotycząca niewypłacenia należnych świadczeń z ubezpieczenia w związku z ciążą, ze względu na trudną sytuację finansową.

Po przeanalizowaniu sprawy Rzecznik zwrócił się do organu rentowego z wnioskiem o przejęcie wypłaty świadczeń. Organ rentowy podzielił stanowisko Rzecznika i wydał decyzję przyznającą skarżącej należne jej świadczenia z ubezpieczenia chorobowego w związku z ciążą.

**III.7060.573.2016** – emerytury z urzędu

Do Rzecznika wpływały skargi na decyzje przyznające emeryturę rolniczą z urzędu w oparciu o niewłaściwie ustaloną podstawę prawną. Powodowało to powstawanie po stronie ubezpieczonych nieuzasadnionych oczekiwań w zakresie

możliwości wypłacania emerytury rolniczej w zbiegu z emeryturą z systemu powszechnego. W niektórych przypadkach dochodziło do bezskutecznego dochodzenia takich uprawnień na drodze postępowania sądowego.

Rzecznik wystąpił do prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, sygnalizując problem stosowania prawidłowych podstaw prawnych przy wydawaniu decyzji w sprawie emerytur z urzędu.

W wyniku interwencji Rzecznika prezes KRUS podjął stosowne działania mające na celu wyeliminowanie nieprawidłowości przy wydawaniu tego typu decyzji.

**III.7044.1.2016** – przeciwdziałanie mobbingowi i dyskryminacji w miejscu pracy

Do Rzecznika wpłynęła anonimowa skarga pracowników jednego z urzędów miasta, wskazująca na działania mobbingowe i przypadki dyskryminacji ze względu na wiek. Podejmując tę sprawę z urzędu, Rzecznik wystąpił do właściwego okręgowego inspektora pracy z wnioskiem o przeprowadzenie kontroli przestrzegania praw pracowniczych w tym urzędzie.

W wyniku przeprowadzonej kontroli inspektor pracy skierował do prezydenta miasta wystąpienie, w którym wnioskował o podjęcie działań mających na celu przeciwdziałanie mobbingowi poprzez wprowadzenie zarządzeniem „wewnętrznej polityki antymobbingowej w urzędzie miasta” oraz zaplanowanie szkoleń dla kadry kierowniczej urzędu miasta w zakresie przeciwdziałania mobbingowi i dyskryminacji w miejscu pracy.

**III.7041.9.2015** – restrukturyzacja zatrudnienia w TVP S.A.

Do Rzecznika kierowane są skargi od dziennikarzy, którzy w wyniku restrukturyzacji zatrudnienia w TVP zostali objęci tzw. outsourcingiem. Zatrudniająca ich firma (agencja pracy tymczasowej) zapowiedziała przeprowadzenie zwolnień grupowych. W opinii skarżących stanowi to zaprzeczenie składanych wcześniej przez władze TVP obietnic, że po roku stosowania outsourcingu dziennikarzom umożliwi się powrót do pracy w TVP.

Rzecznik uzyskał w tej sprawie wyjaśnienia ze strony Dyrektora Biura Zarządzania Kapitałem Ludzkim Telewizji Polskiej S.A. Wynika z nich, że nowe władze telewizji publicznej podjęły intensywne prace nad złagodzeniem negatywnych skutków restrukturyzacji zatrudnienia przeprowadzonej przez poprzedni Zarząd TVP S.A. Ich celem jest wypracowanie rozwiązań, które zapobiegą dalszym niekorzystnym następstwom tamtych decyzji.

#### **VI.7060.3.2016 – obniżenie przez ZUS wysokości emerytury**

Wnioskodawczyni zwróciła się do Rzecznika ze skargą na obniżenie przez ZUS wysokości jej emerytury, po uprzednim przeliczeniu przez Zakład kapitału początkowego, obniżającym jego wysokość.

W piśmie do Centrali ZUS zwrócono uwagę, że decyzja o obniżeniu kapitału początkowego nie zawiera podstawy prawnej oraz faktycznej do jej wydania, nie został bowiem w niej wskazany konkretny przepis ustawy o emeryturach i rentach z FUS, który odnosiłby się do możliwości wzruszenia z urzędu ostatecznej decyzji funkcjonującej w obrocie prawnym, czy też do samego obliczenia wysokości kapitału początkowego.

W ustawie o emeryturach i rentach z FUS nie istnieje podstawa prawna do ponownej weryfikacji tych samych faktów i wydania na ich podstawie decyzji z urzędu, pogarszającej sytuację świadczeniobiorcy.

W odpowiedzi ZUS poinformował, że ponownie ustalił wysokość kapitału początkowego, powracając do stanu sprzed kwestionowanej decyzji, co w konsekwencji spowodowało ponowne podniesienie wysokości emerytury wnioskodawczyni. Zakład wypłacił różnicę między obniżoną, a prawidłową wysokością emerytury za okres wsteczny wraz z odsetkami.

### **3. Sprawy z zakresu prawa cywilnego**

#### **IV.7214.137.2015 – wstrzymanie wykonania opróżnienia lokalu**

Rzecznik przystąpił do postępowania sądowego w sprawie dotyczącej pozbawienia tytułu wykonawczego wykonalności. Sprawa dotyczyła osoby, która zamieszkiwała w lokalu mieszkalnym będąc żoną właściciela. Po jego śmierci na mocy testamentu prawo własności mieszkania nabyła córka zmarłego i zostało ono zajęte na poczet jej długów, a następnie sprzedane drogą licytacji. Nabywca licytacyjny skierował do komornika sądowego wnioski o opróżnienie mieszkania (czyli usunięcia żony zmarłego właściciela) i wydanie mu lokalu. Rzecznik już kilka lat temu sygnalizował Ministrowi Sprawiedliwości, że ma poważne wątpliwości co do istnienia ochrony prawnej osób, które swój tytuł do zamieszkiwania w lokalu wywodziły od właściciela, który utracił własność w wyniku sprzedaży licytacyjnej na pokrycie długów. Wówczas Minister wskazał, że osoby pozostałe w mieszkaniu mogą dochodzić ochrony przed „eksmisją na bruk” właśnie w trybie powództwa przeciwegzekucyjnego. Rzecznik przystąpił do ww. postępowania uznając, że zapadłe rozstrzygnięcie pozwoli na jednoznaczne rozwianie tych wątpliwości. W sprawie zapadł korzystny dla byłej lokatorki wyrok – sąd wydał wyrok, w którym orzekł o pozbawieniu wykonalności tytułu

wykonawczego, który stanowi prawomocne postanowienie o przysądzeniu własności nieruchomości lokalowej w stosunku do powódki, w części, w której tytuł ten uprawnia do przeprowadzenia eksmisji powódki bez wskazania lokalu socjalnego, poprzez wstrzymanie wykonania opróżnienia lokalu do czasu złożenia przez gminę oferty zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego.

#### **IV.7215.16.2016 – zadłużenia użytkowników lokali komunalnych**

Do Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy skierowane zostało wystąpienie w sprawie przyjętej w latach 2009–2012 polityki odszkodowawczej w zasobach mieszkaniowych m.st. Warszawy, która przyczyniła się do znacznego powiększenia zadłużenia byłych lokatorów mieszkań komunalnych. Przyczyną tego stanu rzeczy był przyjęty w akcie prawa miejscowego, niezgodny z ustawą o ochronie prawa lokatorów (...) sposób naliczania odszkodowania za bezumowne zajmowanie lokali komunalnych tj. w wysokości 3% wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych za 1m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej. Rada m.st. Warszawy nie została upoważniona do określenia sposobu obliczania odszkodowania w całkowitym oderwaniu od ustawowych zasad ustalenia czynszu za lokale w zasobie m.st. Warszawy. Dlatego też Rzecznik zwrócił się o podjęcie działań, które doprowadzą do rozwiązania problemu alarmująco dużego zadłużenia użytkowników lokali komunalnych w zasobie m.st. Warszawy. Ponieważ prowadzona korespondencja nie przyniosła rozwiązania problemu, do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie została wniesiona skarga na postanowienia prawa miejscowego wprowadzające niezgodne z prawem zasady naliczania odszkodowania za bezumowne zajmowanie lokali komunalnych w latach 2009–2011.

#### **IV.7004.55.2014 – ważność orzeczenia nacjonalizacyjnego**

Rzecznik wniósł skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 21 września 2016 r. (sygn. akt I SA/Wa 493/14). Sprawa ta dotyczy ważności orzeczenia nacjonalizacyjnego z 1948 r., wydanego na podstawie przepisów dekretu PKWN o reformie rolnej. Orzeczenie to zaświadczało, że z chwilą wejścia dekretu w życie znaczny obszar podwarszawskiej miejscowości stał się własnością Skarbu Państwa. Od kilku lat spadkobiercy byłej właścicielki gruntów położonych w miejscowości starają się podważyć legalność tego orzeczenia. W 2013 r. uzyskali korzystną dla siebie decyzję Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Minister stwierdził bowiem, że orzeczenie nacjonalizacyjne z 1948 r. jest nieważne, gdyż rażąco narusza prawo

(objęło ono nieruchomości niestanowiące obszarów rolnych). Identyczne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny. W skardze kasacyjnej Rzecznik nie podważa ustaleń postępowania administracyjnego co do wadliwości orzeczenia z 1948 r. Także w ocenie RPO orzeczenie to zostało wydane z rażącym naruszeniem przepisów dekretu o reformie rolnej. Jednak, zdaniem Rzecznika, w postępowaniu administracyjnym nie uwzględniono faktu, że przez prawie 70 lat od daty wydania orzeczenia nastąpiło wiele zdarzeń, które uniemożliwiają zwrot nieruchomości byłym właścicielom – przynajmniej pewnej ich części. Wszystko to powoduje, że skutki prawne orzeczenia z 1948 r. należy traktować jako nieodwracalne – w tej części, w jakiej nieruchomości objęte nacjonalizacją zostały później nabyte od Skarbu Państwa bądź gminy przez mieszkańców miejscowości bądź nastąpiły inne zdarzenia, które uniemożliwiają zwrot gruntów (np. budowa drogi publicznej). Rzecznik uważa, że wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego nie zabezpiecza praw słusznie nabytych tych osób, które działając w zaufaniu do orzeczeń nacjonalizacyjnych układały swoje sprawy majątkowe. Wyrok WSA w sposób oczywisty destabilizuje ich sytuację prawną oraz podważa poczucie bezpieczeństwa prawnego obywateli. Z tych względów, zdaniem Rzecznika, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego narusza przepisy Konstytucji gwarantujące każdemu stabilność sytuacji prawnej w zakresie nabytych praw majątkowych.

#### **IV.7000.534.2015 (i inne) – inwestycje infrastrukturalne**

Rzecznik w 2016 r. podjął do prowadzenia kilka spraw ze skarg właścicieli nieruchomości objętych realizacją inwestycji w postaci linii energetycznej 400 kV stanowiącej fragment połączenia energetycznego pomiędzy Polską a Litwą. Sprawy te mają precedensowy charakter, gdyż w postępowaniach tych szczególnie widoczna jest trudna sytuacja właścicieli nieruchomości objętych tego rodzaju inwestycjami infrastrukturalnymi, których cel uzasadniany jest względami publicznymi, a podmiotami prowadzącymi inwestycję są duże podmioty gospodarcze działające w formie spółek prawa handlowego. Rzecznik monitorował przebieg postępowań administracyjnych prowadzonych w tych sprawach i udzielał skarżącym informacji o przysługujących im środkach ochrony swoich praw i wolności. Na tle tych skarg indywidualnych Rzecznik skierował ponadto wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów zgłaszając wątpliwości, czy procedury wczesnego informowania społeczności lokalnej o planowanych inwestycjach tego typu są zgodne z wymogami rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 347/2013 z dnia 17 kwietnia 2013 r. w sprawie wytycznych dotyczących

transeuropejskiej infrastruktury energetycznej (znak sprawy: IV.7000.533.2015). Rzecznik zgłosił również Prezesowi NIK potrzebę przeprowadzenia kontroli realizacji inwestycji celu publicznego, jakim jest budowa sieci przesyłowych energii elektrycznej, na przykładzie wskazanej wyżej inwestycji polegającej na budowie dwutorowej, napowietrznej linii elektroenergetycznej 400kV Ełk – granica RP. Rzecznik przyjął na siebie również rolę mediatora w sporach indywidualnych i kilkakrotnie uczestniczył w spotkaniach z Prezesem Zarządu PSE S.A. omawiając zgłaszane przez skarżących zarzuty co do nietransparentnego sposobu prowadzenia inwestycji, a także iluzorycznego charakteru negocjacji prowadzonych ze skarżącymi przez ten podmiot w celu uzyskania prawa do realizacji inwestycji na drodze cywilnoprawnej. Obecnie Rzecznik rozważa również włączenie się do postępowań sądowoadministracyjnych dotyczących kwestii wysokości odszkodowania za ingerencję w prawo własności nieruchomości spowodowaną budową omawianej linii przesyłowej.

#### **4. Sprawy z zakresu prawa administracyjnego i gospodarczego**

##### **V.511.1.2016 – solidarny obowiązek w podatku rolnym**

Rzecznik przystąpił do postępowania toczącego się przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym w R. w sprawie spółdzielni mieszkaniowej, której odmówiono zwrotu nadpłaty w podatku rolnym od współwłasności z gminą za lata 2011–2012. Rzecznik przedstawił stanowisko, zgodnie z którym solidarna odpowiedzialność współwłaścicieli za zobowiązanie z tytułu podatku nie powinna wykluczać możliwości uwzględnienia w wymiarze podatku okoliczności, że obowiązek podatkowy nie dotyczy jednego ze współwłaścicieli. Kolegium podzieliło argumentację prezentowaną przez Rzecznika. Sprawa spółdzielni zostanie ponownie rozpoznana (zarówno za lata 2011–2012 jak i za lata 2013–2015).

##### **V.511.922.2014 oraz V.511.226.2016 – umorzenie zaległości podatkowej**

Rzecznik przystąpił do postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Ł. w sprawie, w której organy podatkowe odmówiły podatnikowi umorzenia podatku dochodowego od osób fizycznych z odsetkami z powodu braku wystąpienia interesu publicznego. W tej sprawie zaległość podatkowa powstała na skutek nieskutecznego wyboru ryczału jako formy opodatkowania przy rejestracji jednoosobowej działalności gospodarczej. Sąd administracyjny podzielił stanowisko Rzecznika, który wskazywał, że interes publiczny powinien być rozumiany i badany wieloaspektowo, w szczególności z

uwzględnieniem okoliczności powstania zaległości podatkowej oraz potencjalnych wydatków państwa w dziedzinie pomocy społecznej. Ostatecznie sprawa zakończyła się pozytywnie dla podatnika. Organy uznały, że zostały spełnione przesłanki pozwalające na udzielenie ulgi w postaci umorzenia zaległości podatkowej z odsetkami.

Rzecznik skutecznie interweniował także w sprawie odmowy umorzenia zaległości w podatku od spadków i darowizn osobie ubezwłasnowolnionej, która z powodu swojej choroby nie złożyła w ustawowym terminie zgłoszenia nabycia spadku po zmarłym ojcu. Rzecznik przystąpił do postępowania toczącego się przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w W., które zakończyło się korzystnym dla podatnika rozstrzygnięciem. Sąd podzielił pogląd Rzecznika, zgodnie z którym nie można w sposób automatyczny utożsamiać interesu publicznego z interesem fiskusa. WSA w W. potwierdził ponadto, że przy ocenie przesłanki interesu publicznego, należy badać także stopień „zawinienia” podatnika w wypełnieniu obowiązku podatkowego.

**V.7108.286.2015** – umorzenie kary pieniężnej nałożonej za brak uiszczenia opłaty elektronicznej za przejazd po drodze krajowej

Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad odmówił umorzenia kary pieniężnej nałożonej na kierowcę. Nie wziął przy tym pod uwagę specyficznej sytuacji ukaranego obywatela. W wyniku przebytych chorób stał się on trwale niezdolny do zarobkowania. Zarówno on, jak i cała jego rodzina utrzymywali się przede wszystkim ze świadczeń pomocy społecznej. Mimo tych warunków, organ uznał, że nie zachodzą podstawy do umorzenia nałożonej kary pieniężnej. Rzecznik przystąpił do prowadzonego w tej sprawie postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w W. Sąd uwzględnił zaprezentowane przez Rzecznika stanowisko i nakazał organowi ponowną, wnikliwą analizę sytuacji finansowej obywatela.

**V.511.587.2015** – egzekucja opłaty dodatkowej z tytułu nieuiszczenia opłaty za postój w strefie płatnego parkowania

Organ zarządzający strefą płatnego parkowania, kierując się danymi zawartymi w Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców, wysyłał korespondencję na nieaktualny adres osoby, na którą nałożono opłatę dodatkową. Z tego powodu obywatel nie mógł przedstawić dowodu na uiszczenie opłaty za postój w strefie płatnego parkowania. Rzecznik Praw Obywatelskich podjął w tej sprawie interwencję procesową, składając skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu



Administracyjnego od niekorzystnego dla obywatela wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w O. Naczelny Sąd Administracyjny zgodził się z Rzecznikiem, że w zaistniałych okolicznościach prowadzenie egzekucji administracyjnej było niedopuszczalne.

**V.7010.30.2016** – dostęp do rehabilitacji neurologicznej

Rzecznik podjął z urzędu sprawę obywatela, który został poinformowany przez podmiot leczniczy o konieczności 20-letniego oczekiwania na udzielenie świadczenia w postaci rehabilitacji neurologicznej. Rzecznik interweniował w tej sprawie w Narodowym Funduszu Zdrowia w celu upewnienia się, że pacjent uzyska niezbędne świadczenie w rozsądnym terminie. Ostatecznie, pacjent uzyskał pomoc w innym podmiocie leczniczym w grudniu 2016 r.

**V.7202.1.2016** – ukaranie lekarza weterynarii grzywną w związku z rzekomym nielegalnym prowadzeniem schroniska dla bezdomnych zwierząt i nielegalnym transportem zwierząt

Organy Inspekcji Weterynaryjnej uznały, że lekarz weterynarii, który w ramach swojej działalności udziela pomocy bezdomnym zwierzętom (odławia je, leczy i poszukuje im nowych domów), prowadzi nielegalne schronisko dla zwierząt i nielegalny transport zwierząt. W związku z tym, decyzjami administracyjnymi nakazały wstrzymanie tej działalności. Jednocześnie złożyły w tej sprawie doniesienie na Policję, wskutek czego lekarz weterynarii został w trybie nakazowym ukarany grzywną. Podejmując w tej sprawie interwencję z urzędu, Rzecznik zaskarżył decyzje organów Inspekcji Weterynaryjnej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. Sąd administracyjny, zgodnie z wnioskiem Rzecznika, uchylił zaskarżone decyzje, w wyniku czego sąd karny uniewinnił obwinionego lekarza weterynarii od wszystkich zarzucanych mu czynów.

**V.7013.63.2016** – odmowa refundacji leków

W sprawie tej Minister Zdrowia, kierując się literalnym brzmieniem przepisów, odmówił refundacji leku sprowadzanego z zagranicy w drodze tzw. importu docelowego. Wojewódzki Sąd Administracyjny w W., rozpatrując skargę pacjenta uznał jednak, że przepisy dotyczące refundacji leków należy wyklądać z uwzględnieniem norm konstytucyjnych, a wszelkie wątpliwości rozstrzygać z zastosowaniem wynikającej z Konstytucji zasady in dubio pro vita humana. Skargę kasacyjną od wyroku wniósł Minister Zdrowia. Rzecznik przystąpił do postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, podzielając pogląd

zawarty w zaskarżonym przez Ministra wyroku. Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną Ministra Zdrowia uznając, że pacjenci mogą ubiegać się o refundację leków sprowadzanych w drodze tzw. importu docelowego.

**V.6060.22.2015** – odmowa wstępu na posiedzenie komisji rewizyjnej rady gminy

Rzecznik zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K. czynność przewodniczącego komisji rewizyjnej rady gminy, który odmówił obywatelowi prawa do udziału w posiedzeniu komisji. W ocenie Rzecznika odmowa wstępu była bezprawna w sytuacji, gdy z przepisów ustawy o samorządzie gminnym wyraźnie wynika uprawnienie do wstępu obywateli na posiedzenia komisji rad gmin. Sąd w całości podzielił stanowisko Rzecznika zarówno co do dopuszczalności skargi na czynność przewodniczącego komisji rady gminy, jak też co do bezprawności podjętej względem obywatela czynności.

**V.815.1.2016** – remont drogi gminnej

Do Rzecznika wpłynęła skarga dotycząca nierównego traktowania mieszkańców poszczególnych miejscowości w jednej z gmin. Skarżący wskazywał na nieuwzględnianie potrzeb zamieszkałej przez siebie miejscowości w planach inwestycyjnych gminy, w szczególności braku remontu zaniedbanej drogi w sytuacji, gdy podobne remonty są prowadzone w innych miejscowościach. Rzecznik podjął w tej sprawie interwencję. W rezultacie uzyskał informację, że gmina wygospodarowała środki na realizację potrzebnej mieszkańcom inwestycji.

**V.565.44.2016** – wyznaczenie miejsca postojowego dla osób niepełnosprawnych

Obywatel, będący osobą z niepełnosprawnością, zwrócił się do urzędu gminy o wyznaczenie w sąsiedztwie jego miejsca zamieszkania miejsca postojowego na drodze publicznej zarezerwowanego dla osób niepełnosprawnych. Urząd odmówił jednak spełnienia prośby wskazując, że droga ta jest zbyt wąska, by możliwe było wyznaczenie miejsca postojowego. W wyniku badania sprawy Rzecznik ustalił jednak, że droga, o której mowa jest powszechnie wykorzystywana jako miejsce postoju pojazdów. Wskutek podjętej przez Rzecznika interwencji urząd gminy zmienił zdanie i zgodził się wyznaczyć miejsce zastrzeżone dla osób niepełnosprawnych.

## 5. Sprawy z zakresu prawa konstytucyjnego, międzynarodowego i europejskiego

### **VII.6060.56.2015** – dostęp do informacji publicznej

Dyrektorka Centrum Praw Kobiet zwróciła się do Prezesa Sądu Okręgowego w W. z prośbą o udzielenie informacji dotyczącej terminów rozpraw w sprawach z art. 207, 197, 190a, 191a i z 197 oraz 148 Kodeksu karnego, w których pokrzywdzoną była kobieta. W odpowiedzi Wiceprezes Sądu Okręgowego w W. odmówił podania informacji i wskazał, że ujawnienie osoby pokrzywdzonej poprzez wskazanie sygnatury i terminu rozprawy – nawet bez wskazywania danych osobowych – może naruszyć prywatność i godność osoby pokrzywdzonej. Fundacja skierowała do Rzecznika wnioski z prośbą o pomoc w uzyskaniu informacji. W związku z brakiem odpowiedzi na przekazane pisma, w dniu 10 maja 2016 r. Rzecznik skierował skargę na bezczynność Prezesa Sądu, wnosząc o zobowiązanie organu do rozpatrzenia wniosku CPK zgodnie z przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej. Prezes Sądu był bowiem zobowiązany do udostępnienia informacji bądź też, jeżeli w jego ocenie zachodzą przesłanki określone w ustawach, do odmowy udostępnienia informacji w formie decyzji administracyjnej. Pismem z dnia 16 maja 2016 r. Rzecznik został poinformowany przez Prezesa Sądu o udostępnieniu informacji publicznej zgodnie z wnioskiem fundacji.

**VII.510.18.2016** – prawa osoby małoletniej do wystąpienia o wydanie kserokopii lub odpisu aktu stanu cywilnego

W przedstawionej sprawie małoletni Skarżący zwrócił się do Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego w S. o wydanie kserokopii lub fotokopii aktu zgonu jego dziadka. Z uwagi na niewydanie mu dokumentu skierował do Wojewody Zachodniopomorskiego zażalenie na niezłatwienie sprawy w terminie. Wojewoda nie rozpoznał zażalenia skarżącego. Skarżący wniósł więc samodzielnie skargę na bezczynność Wojewody do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w S.. Wojewódzki Sąd Administracyjny w S. postanowieniem z dnia 28 czerwca 2016 r. odrzucił skargę z uwagi na brak zdolności procesowej skarżącego (sygn. akt II SAB/Sz 54/16). WSA stwierdził, że Skarżący jako osoba ograniczona w zdolności do czynności prawnych nie może dokonywać czynności związanych z występowaniem o wydanie kserokopii lub fotokopii aktu zgonu samodzielnie.

Rzecznik Praw Obywatelskich złożył skargę kasacyjną od powyższego postanowienia zaskarżając je w całości oraz wnosząc o uchylenie postanowienia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w S. Rzecznik stanął na stanowisku, że osoba małoletnia posiadająca ograniczoną zdolność do czynności prawnych ma prawo występować o

wydanie kserokopii lub fotokopii aktu stanu cywilnego. Czynności tego rodzaju, zdaniem RPO, mieszczą się bowiem w zakresie czynności prawnych, których małoletni może dokonywać samodzielnie na podstawie art. 26 § 2 P.p.s.a.

W dniu 11 października 2016 r. Naczelny Sąd Administracyjny uwzględnił skargę kasacyjną Rzecznika Praw Obywatelskich, uchylił postanowienie WSA w S. i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania.

Sprawa ta ma ogromne znaczenie dla realizacji prawa osób ograniczonych w zdolności do czynności prawnych do samodzielnego dokonywania niektórych czynności prawnych w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym. NSA potwierdził bowiem stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich, że nie wszystkie czynności prawne dokonywane przez te osoby muszą być potwierdzane przez ich przedstawiciela ustawowego.

#### **VII.613.8.2015 – przejazd rowerów a prawo o zgromadzeniach**

Urząd Miasta Krakowa poinformował w październiku i listopadzie 2015 r. organizatora Masy Krytycznej o nieprzyjęciu zawiadomienia o planowanych zgromadzeniach stwierdzając, że zgromadzenie publiczne nie może mieć formy przejazdu rowerów. Organizatorzy zwrócili się o pomoc do RPO. Zdaniem Rzecznika przejazd rowerzystów w Masie Krytycznej należy uznać za zgromadzenie, zaś Prawo o zgromadzeniach nie przewiduje ograniczeń co do formy zorganizowania zgromadzenia publicznego. Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał ponadto, że do zgromadzeń publicznych nie można odnosić przepisów Prawa o ruchu drogowym, stanowiących o obowiązkach organizatora imprezy powodującej utrudnienia w ruchu. Rzecznik Praw Obywatelskich w wystąpieniu do Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 2 czerwca 2016 r. zasygnalizował stwierdzone naruszenia konstytucyjnej wolności zgromadzeń w związku z odmową przejazdu rowerzystów w ramach Masy Krytycznej. Jednocześnie zwrócił się o podjęcie działań, które zapobiegą takim naruszeniom w przyszłości. W dniu 18 lipca 2016 r. Rzecznik otrzymał odpowiedź, w której Prezydent Miasta Krakowa wskazał, że stanowisko dotyczące możliwości organizowania zgromadzeń tylko w formie przejścia, a nie przejazdu rowerzystów, wynikało z ewentualnych zagrożeń dla ruchu drogowego w przypadku przejazdu rowerów. Prezydent poinformował, że zostanie zmieniona praktyka w tym zakresie. W przedmiotowej sprawie zapadło również orzeczenie Sądu Okręgowego w Krakowie, podtrzymane następnie przez Sąd Apelacyjny, z którego wynika, że dopuszczalne jest, w oparciu o przepisy Prawa o zgromadzeniach, zorganizowanie zgromadzenia w formie przejazdu rowerów.

**VII.7033.54.2015** – ulga na przejazdy studentów uczelni zagranicznych w Warszawie

Na podstawie skargi indywidualnej Rzecznik podjął sprawę braku możliwości korzystania przez studentów uczelni zagranicznych z ulgi na bilety jednorazowe na przejazdy komunikacją miejską w Warszawie. W sprawie skierowano wystąpienie do Przewodniczącej Rady m.st. Warszawy. W odpowiedzi na interwencję poinformowano Rzecznika, że od dnia 1 listopada 2016 r. uczniowie i studenci szkół zagranicznych będą mogli skorzystać z uprawnienia do zniżki na przejazdy komunikacją miejską w m.st. Warszawie bez względu na rodzaj biletu.

**VII.604.6.2016** – składanie petycji za pomocą środków komunikacji elektronicznej

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęła skarga obywatela dotycząca kwestii składania do Sejmu RP petycji za pomocą środków komunikacji elektronicznej (zgodnie z ustawą z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach). Opierając się na swoich doświadczeniach oraz m.in. na korespondencji z Biurem Komunikacji Społecznej Kancelarii Sejmu RP w tej sprawie obywatel wskazał, że aby skutecznie złożyć petycję tą drogą, Kancelaria Sejmu RP wymaga od składającego skorzystania z platformy ePUAP, co w praktyce ogranicza jego konstytucyjne prawa. Rzecznik w wystąpieniu do szefa Kancelarii Sejmu RP przytoczył skargę obywatela i podkreślił, że ograniczenie możliwości składania petycji wyłącznie do platformy ePUAP i bezpiecznego podpisu elektronicznego nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach prawa. Korespondencja RPO z szefem Kancelarii Sejmu RP doprowadziła więc do jednoznacznego potwierdzenia możliwości skutecznego składania petycji przez uprawnione podmioty do Sejmu RP również w formie korespondencji mailowej.

**VII.7033.27.2016** – nostryfikacja dyplomu uzyskanego na Białorusi

Do Rzecznika Praw Obywatelskich zwrócił się Pan Poseł Jarosław Kaczyński z prośbą o podjęcie działań w sprawie trudności w nostryfikacji dyplomu uzyskanego na Białorusi przez polskiego repatrianta. W piśmie wskazano, że mimo posiadania przez będącego obywatelem Polski i biegle mówiącego w ojczystym języku zainteresowanego wysokich kwalifikacji w zakresie agronomii i pożarnictwa, jakie uzyskał na Białorusi, zmuszony jest on do utrzymywania siebie i rodziny z nisko opłacanej pracy fizycznej, z uwagi na trwające ponad półtora roku problemy w nostryfikacji dyplomu. Żadna bowiem z krajowych uczelni, w których zainteresowany starał się o potwierdzenie kwalifikacji nie uznała się za właściwą w

sprawie. W związku ze zgłoszoną sprawą Rzecznik Praw Obywatelskich skierował wystąpienie do rektora jednej z uczelni z prośbą o rozważenie możliwości wszczęcia postępowania nostryfikacyjnego. Rzecznik w wystąpieniu wskazał na zmianę okoliczności, tj. uzyskanie przez odpowiedni wydział tej uczelni uprawnień do nadawania stopnia doktora, co było jedyną przeszkodą formalną uniemożliwiającą dotąd wszczęcie postępowania. W odpowiedzi na powyższe wystąpienie Rzecznik został poinformowany, że w związku z odpadnięciem przeszkody formalnej możliwym stało się przeprowadzenie przez uczelnię procesu nostryfikacyjnego.

## 6. Sprawy z zakresu prawa karnego wykonawczego

### **IX.517.516.2016** – realizacja przepustki losowej na pogrzeb matki

Do Rzecznika skierował skargę skazany, który żalił się, że administracja Zakładu Karnego w I. pozbawiła go możliwości udziału w uroczystościach pogrzebowych jego matki odbywających się w kościele – funkcjonariusze Służby Więziennej zrealizowali konwój jedynie na cmentarz parafialny, gdzie odbyła się ceremonia pochówku. Skazany twierdził również, że nie został poinformowany o sposobie realizacji konwoju, tj. z zastosowaniem prewencyjnych środków przymusu (kajdanek zespolonych) oraz o powodach podjęcia takiej decyzji.

Rzecznik uznał skargę wnioskodawcy za uzasadnioną. Europejski Trybunał Praw Człowieka wielokrotnie podkreślał, że nawet jeśli osoba pozbawiona wolności musi być w związku z pobytem w jednostce penitencjarnej poddana różnym ograniczeniom swoich praw i wolności, to każde takie ograniczenie powinno być uzasadnione jako konieczne w demokratycznym społeczeństwie. Ponadto, Dyrektor Zakładu Karnego w decyzji dotyczącej udzielenia zezwolenia na opuszczenie zakładu karnego powinien określić warunki konwojowania (czy i jakie szczególne środki bezpieczeństwa będą stosowane, np. odzież skarbową, kajdanki założone na ręce, kajdanki zespolone zakładane na ręce i nogi) oraz poinformować skazanego o charakterze tych środków. Należy bowiem mieć na względzie, że również warunki, na jakich osadzony będzie brał udział w uroczystościach pogrzebowych, mają dla niego istotne znaczenie i muszą odpowiadać zasadom humanitarnego traktowania więźniów oraz poszanowania ich godności. Skazany powinien mieć zapewnioną możliwość złożenia skargi na przedmiotową decyzję, również w zakresie warunków udzielenia przepustki losowej, do sądu penitencjarnego albo dyrektora okręgowego Służby Więziennej.

Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej w O., podzielił stanowisko Rzecznika i skierował do podległych mu jednostek penitencjarnych wystąpienie, w którym



polecił przyjąć zasadę każdorazowego określania w decyzji kierownika jednostki, dotyczącej udzielenia zezwolenia na opuszczenie zakładu karnego w trybie art. 141 a § 1 k.k.w., warunków konwojowania oraz informowania o charakterze tych środków skazanego bez zbędnej zwłoki. Przyjęto także, że jeśli osadzony wyrazi taką wolę – winien uczestniczyć w całej uroczystości pogrzebowej – tj. we Mszy Św. oraz pochówku na cmentarzu. Ponadto zauważono, że prewencyjne użycie środków przymusu bezpośredniego wobec konwojowanych osadzonych – w szczególności kajdanek zakładanych na ręce i nogi – winno być szczególnie uzasadnione względami bezpieczeństwa konwoju, nie może natomiast być zasadą ogólnie stosowaną.

**IX.517.204.2016** – badanie na obecność środków odurzających (narkotyki, dopalacze)

Sposób postępowania administracji więziennej wobec skazanego w związku z podejrzeniem, że znajduje się on pod wpływem środków odurzających lub substancji psychotropowych, budzi wątpliwości. Stąd w sprawie przedstawionej Rzecznikowi przez osadzonego zwrócono się do Centralnego Zarządu SW.

Zgodnie z art. 116b § 2 k.k.w. weryfikacja badań, przeprowadzanych w celu ustalenia w organizmie skazanego obecności alkoholu, środka odurzającego lub substancji psychotropowej przy użyciu metod niewymagających badania laboratoryjnego, może odbyć się za pomocą badań laboratoryjnych. Przepis ten pozwala administracji więziennej, w przypadku wątpliwości, na przeprowadzenie weryfikacji wyniku badania nieinwazyjnego za pomocą badań laboratoryjnych, również wtedy, gdy skazany nie kwestionuje wyniku badania nieinwazyjnego. Administracja Zakładu Karnego w R. nie skorzystała z takiej możliwości, uznając iż ocena przyczyn nietypowego zachowania skazanego, dokonana przez funkcjonariuszy działu ochrony i działu penitencjarnego, jest prawidłowa.

Należy również zauważyć, iż funkcjonariusze nie dostrzegli potrzeby skierowania skazanego do lekarza, który w oparciu o posiadaną specjalistyczną wiedzę mógłby nie tylko wskazać przyczyny zachowania skazanego, ale również oceniłby, czy istnieje konieczność udzielenia skazanemu świadczeń medycznych, z uwagi na istniejące ryzyko zagrożenia zdrowia i życia pacjenta.

Rzecznik nie może zgodzić się ze stanowiskiem, że postępowanie administracji Zakładu Karnego w R. wobec skazanego było prawidłowe. Opinia funkcjonariuszy, którzy nie należą do korpusu służby zdrowia, nie może być podstawą do stwierdzenia, że skazany znajduje się pod wpływem środków niedozwolonych. Podejrzenie zażycia tych środków winno być zweryfikowane,



bowiem domniemanie naruszenia zakazu nie może być przesłanką podejmowania decyzji bardzo dotkliwych dla skazanego. Weryfikacja, o której mowa, może nastąpić za pomocą badań inwazyjnych lub w oparciu o opinię lekarza.

Ponadto, funkcjonariusze nie stworzyli warunków zapewnienia bezpieczeństwa osobistego skazanego. Zaniechanie tego obowiązku może doprowadzić do sytuacji zagrożenia dla zdrowia i życia skazanego, a także, w związku z możliwością pojawienia się zachowań skrajnie agresywnych, dla współosadzonych w celi mieszkalnej i funkcjonariuszy, a w konsekwencji do naruszenia porządku w zakładzie karnym.

**IX.517.2024.2016** - pozbawieni wolności, którzy są niepełnosprawni intelektualnie Sprawa została podjęta z urzędu, celem zweryfikowania poszanowania praw osadzonego, którego przedstawiciele Rzecznika spotkali w czasie wizytacji w Centralnym Punkcie Wymiany Osób Konwojowanych Etapowo (dalej CPWOKE), mieszczącym się w Komendzie Miejskiej Policji w P.

Osadzony był konwojowany etapowo z Aresztu Śledczego w R. do Zakładu Karnego w R. Wizytujący CPWOKE zwrócili uwagę na stan psychiczny i intelektualny osadzonego: kontakt z nim był utrudniony, skazany był wycofany z relacji społecznych, miał zaburzoną orientację czasu i miejsca, nie potrafił podać aktualnego roku, miesiąca, wskazać gdzie jest, ani co stało się z jego prowiantem wydany 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. W takich przypadkach konieczny jest stały monitoring zachowania skazanego i stanu jego zdrowia. Policjanci konwojujący skazanego nie wiedzieli, że wymaga on szczególnego traktowania, ponieważ administracja Aresztu Śledczego w R., mimo że miała wiedzę na temat jego cech osobowościowych, aktualnego stanu i kondycji psychofizycznej, nie przekazała im żadnych zaleceń dotyczących sposobu postępowania wobec skazanego, uzasadniając taką decyzję ochroną danych osobowych oraz tajemnicą lekarską.

W ocenie Rzecznika postępowanie administracji Aresztu Śledczego w R. budzi zaniepokojenie i jest niezrozumiałe. Skazany 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 jego potrzeby. 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.

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.

## 7. Sprawy z zakresu ochrony praw żołnierzy i funkcjonariuszy

### **WZF.7050.3.2016** – kontrola przestrzegania praw i wolności żołnierzy

Z inicjatywy RPO w dniach 15–17 czerwca 2016 r. przeprowadzono kontrolę przestrzegania praw i wolności żołnierzy 34. Brygady Kawalerii Pancernej – Żagań, 17. Brygady Zmechanizowanej – Międzyrzecz oraz Centrum Szkolenia Wojsk Lądowych – Drawsko Pomorskie, uczestniczących w międzynarodowych ćwiczeniach wojsk NATO „Anakonda 16”, odbywających się między innymi na Centralnym Poligonie Wojsk Lądowych w Drawsku Pomorskim. W wyniku realizacji działań kontrolnych stwierdzono potrzebę zmiany systemu żywienia żołnierzy biorących udział w ćwiczeniach poligonowych, zaopatrzenia w wodę pitną w warunkach letnich, sprawniejszego zorganizowania systemu prania bielizny i mundurów, zaopatrzenia w należne umundurowanie polowe i poprawy obsługi medycznej w trakcie ćwiczeń. Żołnierze zgłaszali także problemy dotyczące skorygowania systemu ustalania wysokości tzw. „dodatku mieszkaniowego”, potrzeby odnowienia parku maszynowego Centrum Szkolenia Wojsk Lądowych, braku niezbędnej struktury technicznej (np. warsztatu naprawczego, stacji diagnostycznej) pozwalającej na utrzymanie sprzętu w odpowiednim stanie technicznym i konieczności przeprowadzenia remontów obiektów Centrum.

W udzielonej Rzecznikowi odpowiedzi Dowódca Generalny Rodzajów Sił Zbrojnych podzielił uwagi Rzecznika i zapewnił o prowadzeniu prac nad wprowadzeniem w stołówkach poligonowych systemu opartego na swobodnym wyborze potraw, zwiększeniu norm przydziału wody pitnej w warunkach poligonowych oraz weryfikacji systemu zaopatrywania w umundurowanie polowe.

Zapewnił także, że wskazane problemy w zakresie uzupełnienia lub wymiany sprzętu technicznego oraz remontów infrastruktury Centrum będą uwzględnione w ramach posiadanych środków finansowych. Planowane jest np. doposażenie Centrum w pojazdy samochodowe. W zakresie zabezpieczenia medycznego uwagi Rzecznika zostały uwzględnione poprzez rozszerzenie uprawnień wojskowych ratowników medycznych i zrównanie ich z uprawnieniami ratowników „cywilnych”. Z relacji Dowódcy wynika, że wdrożenie systemu zmian logistycznych jest monitorowane i analizowane. Podejmowane są również wewnętrzne kontrole i badania, także ankietowe, które wykorzystuje się w procesie oceny systemu zaopatrywania jednostek przez Wojskowe Oddziały Gospodarcze i Rejonowe Bazy Logistyczne.

**WZF.800.1.2016** – ustalenie zasad, warunków i trybu przyjęć do służby kandydackiej w Państwowej Straży Pożarnej

Do Rzecznika zwrócił się obywatel kwestionujący obowiązywanie cenzusu wiekowego zamieszczonego w załączniku do decyzji nr 132 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 7 sierpnia 2015 r. w sprawie ustalenia warunków i trybu przyjęć kandydatów na studia pierwszego stopnia dla strażaków w służbie kandydackiej w Szkole Głównej Służby Pożarniczej na rok akademicki 2016/2017. Wydane ono zostało w oparciu o rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowych zasad, warunków i trybu przyjmowania do służby kandydackiej w Państwowej Straży Pożarnej. Zgodnie z przepisami do służby kandydackiej w PSP mogły być przyjmowane osoby na podstawie dobrowolnego zgłoszenia, które uzyskały: świadectwo dojrzałości i nie przekroczyły 25. roku życia – jeżeli ubiegały się o przyjęcie do służby kandydackiej w Szkole Głównej Służby Pożarniczej, oraz na podstawie świadectwa dojrzałości lub świadectwa ukończenia szkoły średniej i nie przekroczyły 23. roku życia – jeżeli ubiegały się o przyjęcie do służby kandydackiej w szkołach aspirantów PSP.

W wystąpieniach do Komendanta Głównego PSP Rzecznik wskazał, że Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wprowadzając kryterium wieku kandydatów do szkół mógł naruszyć przepisy Konstytucji, gdyż wykroczył poza zakres przyznanego upoważnienia ustawowego. Ponadto poinformował, iż tytuł inżyniera pożarnictwa i technika pożarnictwa uzyskać można jedynie w wyniku ukończenia państwowych szkół pożarniczych, a wprowadzenie cenzusu wiekowego może powodować naruszenie określonego w Konstytucji zakazu dyskryminacji nałożonego na władze publiczne oraz obowiązku zapewnienia obywatelom

powszechnego i równego dostępu do wykształcenia. Rzecznik przypomniał także, że przepisy ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania zakazuje nierównego traktowania osób fizycznych m.in. ze względu na wiek.

Komendant Główny PSP w odpowiedzi poinformował, że podjęte zostały prace nad nowelizacją ww. rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowych zasad, warunków i trybu przyjmowania do służby kandydackiej w Państwowej Straży Pożarnej, a przygotowany projekt nie uwzględnia w warunkach rekrutacji do służby kandydackiej kryterium wieku.

#### **WZF.7040.18.2016 – rozliczenie czasu służby**

Do Rzecznika zwrócił się funkcjonariusz Straży Granicznej zgłaszając wątpliwości w zakresie rozliczania czasu służby w tej formacji mundurowej. W jego ocenie zaprezentowany sposób rozliczania czasu służby w systemie zmianowym, a dotyczący rozliczania nieobecności w służbie z powodu choroby oraz z tytułu urlopu wypoczynkowego i delegacji służbowej w dzień ustawowo wolny od pracy, był niesprawiedliwy i niezgodny z zasadą równości.

Rzecznik wystąpił do Dyrektora Biura Kadr i Szkolenia Komendy Głównej Straży Granicznej z prośbą o wyjaśnienie sposobu rozliczania czasu służby w przedstawionych przez zainteresowanego przypadkach. Z uzyskanej odpowiedzi wynika, że na tle tej indywidualnej sprawy pojawił się problem braku odpowiednich regulacji prawnych, gdyż obowiązujące przepisy nie regulują wprost postępowania w przypadku wystąpienia przez funkcjonariusza z wnioskiem o udzielenie urlopu w sobotę lub dzień ustawowo wolny od pracy. Widząc ważność tego problemu zapewniono o podjęciu prac legislacyjnych mających na celu jednoznaczne uregulowanie kwestii rozliczania urlopu w dzień ustawowo wolny od pracy lub w sobotę na zasadach analogicznych jak w przepisach rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 czerwca 2009 r. w sprawie rozkładu czasu służby funkcjonariuszy Straży Granicznej. Powyższe rozwiązanie ma wyeliminować jakiegokolwiek wątpliwości interpretacyjne w tym zakresie. Do czasu zmiany przedmiotowego rozporządzenia, Biuro Kadr i Szkolenia Komendy Głównej Straży Granicznej zobowiązało się rozesłać zalecenia do jednostek organizacyjnych Straży Granicznej informujące o procedurze rozliczania wymiaru czasu służby w omawianym przypadku.

## 8. Podejmowane interwencje

Jednym z założeń konsekwentnie realizowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich jest zero tolerancji dla mowy nienawiści i czynów motywowanych nienawiścią. Pracownicy Biura RPO służą pomocą każdemu, kto padł ofiarą ataków rasistowskich i ksenofobicznych – w każdym z takich przypadków podejmują natychmiastowe działania.

W 2016 r. Rzecznik interweniował m.in. w sprawie Pana Christiana R. Ten chilijski pianista i pedagog, od 12 lat mieszkający w Polsce został pobity w pociągu. Rzecznik spotkał się z artystą oraz jego żoną. Następnie wraz z organizatorami Koncertów Urodzinowych Fryderyka Chopina poprosił małżonków o specjalny występ. Zaproszeni goście i inni artyści jednoznacznie potępili atak na Pana R. i wyrazili swoją solidarność z nim. Wiele osób wskazało, że nasz kraj potrzebuje takich utalentowanych ludzi, by wspólnie tworzyć Polskę różnorodną i otwartą, a nie państwo przemocy.

Przypadki pobicia obcokrajowców w roku 2016 zdarzały się częściej. W Poznaniu przedstawiciel Biura RPO spotkał się z pobitym Palestyńczykiem. Do Łomży na spotkanie z pokrzywdzoną młodą Czeczenką, oprócz pracownika Biura pojechała także Pani Malika Abdoulvaha – członkini Komisji Ekspertów ds. Migrantów przy RPO. Wraz z władzami miasta oraz przedstawicielami organizacji pozarządowych delegaci omawiali rozwiązania, które powstrzymają tego rodzaju agresywne zachowania. W liście przekazanej poszkodowanej i jej rodzinie Rzecznik wyraził zdecydowany sprzeciw i ubolewanie z powodu tego karygodnego incydentu. Zapewnił, że monitoruje działania instytucji publicznych podejmowane w tej sprawie. Poinformował także, że w Biurze RPO podejmowane są liczne inicjatywy na rzecz przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na pochodzenie czy wyznawaną religię.

W 2016 r. Rzecznik podejmował ponadto działania w obronie ludzkiej godności. Tak było w przypadku Pani Joanny G., która cierpi na porażenie mózgowie i porusza się na wózku inwalidzkim. Jesienią 2016 r. sąd po rozeznaniu sytuacji rodziny Pani Joanny zdecydował, że jej córka powinna trafić do rodziny zastępczej, dopóki pani Joanna nie uzyska właściwego wsparcia. Na miejsce udali się pracownicy Biura RPO. Jak się okazało, rodzinie pani Joanny – jak wielu rodzinom osób z niepełnosprawnościami w Polsce – brakowało systemowego wsparcia. Sąd nie miał innego sposobu zabezpieczenia interesu dziecka jak tymczasowe przekazania opieki rodzinie zastępczej. Jednak, jak podkreślił Rzecznik, osoby z niepełnosprawnościami mają prawo być rodzicami, mają prawo do opieki nad dziećmi, a dzieci mają prawo do przebywania w swojej biologicznej

rodzinie. Rodziny osób z niepełnosprawnością potrzebują szczególnego wsparcia ze strony państwa, w tym m.in. odpowiednio dostosowanego mieszkania czy zapewnionej pomocy asystenta rodziny. Wskutek m.in. interwencji Rzecznika pracownicy miejskiego ośrodka pomocy społecznej znaleźli ośrodek rehabilitacyjny, w którym zarówno Pani Joanna, jak i jej córka mogą korzystać z zabiegów rehabilitacyjnych. Ponadto mieszkanie Pani Joanny zostało przystosowywane do potrzeb osoby z niepełnosprawnością.

## Załącznik Nr 14

## Wizyty i spotkania Rzecznika Praw Obywatelskich

## 1. Wizytacje prewencyjne w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji w miejscu detencji

|     |                                                                                                                                                                                             |                  |
|-----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| 1.  | Zakład Karny w Płocku – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.                                                                                                                    | 14–15.01.2016 r. |
| 2.  | Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Marszewie – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.                                                                                              | 18.01.2016 r.    |
| 3.  | Areszt Śledczy w Poznaniu – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji pod kątem osób z niepełnosprawnościami.                                                                         | 19–20.01.2016 r. |
| 4.  | Oddział Zewnętrzny Aresztu Śledczego w Poznaniu – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.                                                                                          | 21–22.01.2016 r. |
| 5.  | Domy Pomocy Społecznej we Włocławku – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji pod kątem osób z niepełnosprawnościami. Udział Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w dniu 25.01.2016 r. | 25–28.01.2016 r. |
| 6.  | Ośrodek Strzeżony dla Cudzoziemców w Białej Podlaskiej – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.                                                                                   | 02–03.02.2016 r. |
| 7.  | Samodzielny Publiczny Zespół Opieki Zdrowotnej – Oddział Psychiatryczny w Radzyniu Podlaskim – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.                                             | 04.02.2016 r.    |
| 8.  | Szpital dla Nerwowo i Psychicznie Chorych w Starogardzie Gdańskim – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.                                                                        | 08–10.02.2016 r. |
| 9.  | Areszt Śledczy w Gdańsku – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji pod kątem osób z niepełnosprawnościami.                                                                          | 11–12.02.2016 r. |
| 10. | Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Pińczowie – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.                                                        | 15.02.2016 r.    |
| 11. | Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Busku-Zdroju – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.                                                     | 15.02.2016 r.    |
| 12. | Domy Pomocy Społecznej w Kielcach – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.                                                                                                        | 16–18.02.2016 r. |



|     |                                                                                                                                                                            |                      |
|-----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|
| 13. | Szpital Uniwersytecki Nr 1 – Oddział Psychiatryczny w Bydgoszczy – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.                                                        | 25.02.2016 r.        |
| 14. | Dom Pomocy Społecznej we Wrocławiu – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.                                                                                      | 29.02.–01.03.2016 r. |
| 15. | Areszt Śledczy wraz ze szpitalem i ośrodkiem diagnostycznym we Wrocławiu – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji pod kątem osób z niepełnosprawnościami.         | 02–03.03.2016 r.     |
| 16. | Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Aleksandrowie Kujawskim – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.                         | 08.03.2016 r.        |
| 17. | Zakład Poprawczy w Nowem n. Wisłą – rekontrola w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.                                                                                    | 09.03.2016 r.        |
| 18. | Zakład Poprawczy w Świeciu n. Wisłą – rekontrola w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.                                                                                  | 10–11.03.2016 r.     |
| 19. | Areszt Śledczy w Lublinie – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji pod kątem osób z niepełnosprawnościami.                                                        | 15–16.03.2016 r.     |
| 20. | Samodzielny Publiczny Wojewódzki Szpital Psychiatryczny w Radecznicy – rekontrola w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.                                                 | 17–18.03.2016 r.     |
| 21. | Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Rejowcu – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.                                                                               | 18.03.2016 r.        |
| 22. | Dom Pomocy Społecznej w Pruszczu Pomorskim – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji. Udział Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza.                                    | 21–22.03.2016 r.     |
| 23. | Zakład Karny w Bydgoszczy-Fordon – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji pod kątem osób z niepełnosprawnościami. Udział Zastępcy Rzecznika Krzysztofa Olkowicza. | 23–24.03.2016 r.     |
| 24. | Areszt Śledczy w Sanoku – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.                                                                                                 | 05.04.2016 r.        |
| 25. | Zakład Karny Łupków Oddział Zewnętrzny w Moszczańcu – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.                                                                     | 06–07.04.2016 r.     |
| 26. | Państwowy Szpital dla Nerwowo i Psychicznie Chorych w Rybniku – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.                                                           | 11–14.04.2016 r.     |
| 27. | Dom Pomocy Społecznej w Moryniu – badanie w ramach                                                                                                                         | 18–19.04.2016 r.     |

|     |                                                                                                                                                 |                  |
|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
|     | Krajowego Mechanizmu Prewencji. Udział Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza.                                                                       |                  |
| 28. | Dom Pomocy Społecznej w Nowe Czarnowo – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji. Udział Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza.              | 20–21.04.2016 r. |
| 29. | Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Augustowie – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.                                                 | 25–26.04.2016 r. |
| 30. | Dom Pomocy Społecznej „Kalina” w Suwałkach – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.                                                   | 27–28.04.2016 r. |
| 31. | Młodzieżowy Ośrodek dla Cudzoziemców w Rejowcu – rekontrola w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.                                            | 28.04.2016 r.    |
| 32. | Strzeżony Ośrodek dla Cudzoziemców w Lesznowoli – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.                                              | 09–10.05.2016 r. |
| 33. | Dom Pomocy Społecznej w Otwocku – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.                                                              | 11.05.2016 r.    |
| 34. | Zakład Karny w Wołowie – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji. Udział Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza.                             | 16–18.05.2016 r. |
| 35. | Salezjański Ośrodek Wychowawczy w Różanymstoku – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji. Udział Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza.     | 23–24.05.2016 r. |
| 36. | Salezjański Ośrodek Wychowawczy w Przysusze – Kolonia Szczerbacka – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.                            | 30–31.05.2016 r. |
| 37. | Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Mszanie Dolnej – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.                                             | 13–14.06.2016 r. |
| 38. | Centralny Punkt Wymiany Osób Konwojowanych Etapowo w Piotrkowie Trybunalskim – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.                 | 15.06.2016 r.    |
| 39. | Podhalański Szpital Specjalistyczny im. Jana Pawła II – Oddział Psychiatryczny w Nowym Targu – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji. | 15–16.06.2016 r. |
| 40. | Dom Pomocy Społecznej „Niezapominajka” w Elblągu – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji. Udział Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza.   | 20–21.06.2016 r. |
| 41. | Areszt Śledczy w Elblągu – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji. Udział Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza.                           | 22–23.06.2016 r. |

|     |                                                                                                                                                                                                |                  |
|-----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| 42. | Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Społecznej w Leżajsku – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.                                                                                   | 27–28.06.2016 r. |
| 43. | Dom Pomocy Społecznej w Górnem – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.                                                                                                              | 29–30.06.2016 r. |
| 44. | Dom Pomocy Społecznej Hostel im. Jana Pawła II w Otwocku – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.                                                                                    | 04–05.07.2016 r. |
| 45. | Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Płońsku – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.                                                             | 06.07.2016 r.    |
| 46. | Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji (Warszawa-Zachód) w Starych Babicach (jednostka zamknięta) – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.            | 07.07.2016 r.    |
| 47. | Domy Pomocy Społecznej Zgromadzenia Sióstr Franciszkanek Rodziny Maryi w Augustowie – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji. Udział Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza.               | 18–21.07.2016 r. |
| 48. | Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych Straży Granicznej w Kostrzynie n. Odrą (jednostka zamknięta) oraz Zakład Karny w Gorzowie Wielkopolskim – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji. | 25.07.2016 r.    |
| 49. | Zakład Karny w Gorzowie Wielkopolskim – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.                                                                                                       | 26–28.07.2016 r. |
| 50. | Regionalny Szpital – Oddział Psychiatryczny w Kołobrzegu oraz Dom Pomocy Społecznej w Gościnie – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.                                              | 08–11.08.2016 r. |
| 51. | Regionalny Szpital – Oddział Psychiatryczny w Kołobrzegu – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji. Udział Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza.                                          | 09.08.2016 r.    |
| 52. | Dom Pomocy Społecznej w Gościnie – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji. Udział Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza.                                                                  | 10–11.08.2016 r. |
| 53. | Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Kolonii Ossa – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.                                                                                              | 16–17.08.2016 r. |
| 54. | Dom Pomocy Społecznej „Gniazdo Rodzinne” w Wesolej – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.                                                                                          | 18–19.08.2016 r. |
| 55. | Pabianickie Centrum Medyczne Sp. z o.o – Oddział Psychiatryczny – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.                                                                             | 22–25.08.2016 r. |

|     |                                                                                                                                                                        |                      |
|-----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|
| 56. | Dom Pomocy Społecznej w Pabianicach – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.                                                                                 | 23–25.08.2016 r.     |
| 57. | Dom Pomocy Społecznej „Zacisze” w Katowicach – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.                                                                        | 29.08.–01.09.2016 r. |
| 58. | Dom Pomocy Społecznej Nr 1 w Zabrze – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.                                                                                 | 31.08.–01.09.2016 r. |
| 59. | Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Pogroszynie – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.                                                                       | 06–07.09.2016 r.     |
| 60. | Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Warszawie – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.                                                                         | 08.09.2016 r.        |
| 61. | 105 Szpital Wojskowy z Przychodnią SP ZOZ w Żarach – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.                                                                  | 19–20.09.2016 r.     |
| 62. | Strzeżony Ośrodek dla Cudzoziemców w Krośnie Odrzańskim – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.                                                             | 21–22.09.2016 r.     |
| 63. | Samodzielny Publiczny Specjalistyczny ZOZ w Łęborku – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.                                                                 | 28–29.09.2016 r.     |
| 64. | Szpital Specjalistyczny Sp. z o.o. w Kościerzynie – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.                                                                   | 26–27.09.2016 r.     |
| 65. | Zakład Karny we Włocławku – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.                                                                                           | 03.10.2016 r.        |
| 66. | Dom Pomocy Społecznej w Boberku oraz Powiatowy Szpital Psychiatryczny w Chrzanowie – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.                                  | 03–04.10.2016 r.     |
| 67. | Dom Pomocy Społecznej w Boberku – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.                                                                                     | 05–06.10.2016 r.     |
| 68. | Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Leśnicy oraz Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Głuchołazach – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.        | 10–13.10.2016 r.     |
| 69. | Areszt Śledczy w Nowej Soli oraz Areszt Śledczy w Lubsku – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.                                                            | 17–20.10.2016 r.     |
| 70. | Strzeżony Ośrodek dla Cudzoziemców w Kętrzynie – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.                                                                      | 24–27.10.2016 r.     |
| 71. | Dom Pomocy Społecznej w Kętrzynie – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.                                                                                   | 26–27.10.2016 r.     |
| 72. | Dom Pomocy Społecznej w Krasnymstawie oraz Filie Domu w Ostrowie Krupskim, Stężycy Nadwieprzańskiej i Bzowcu – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji. Udział | 07–10.11.2016 r.     |

|     |                                                                                                                      |                      |
|-----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|
|     | Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza.                                                                                   |                      |
| 73. | Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Łodzi – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.                           | 14–15.11.2016 r.     |
| 74. | Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Przysusze-Kolonii Szczerbackiej – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji. | 16–17.11.2016 r.     |
| 75. | Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Wałbrzychu – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.                      | 28–29.11.2016 r.     |
| 76. | Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Walimiu – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.                         | 30.11.2016 r.        |
| 77. | Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy we Wrocławiu – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.                      | 30.11.–01.12.2016 r. |
| 78. | Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Gostchorzu k. Siedlec – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.           | 12–13.12.2016 r.     |
| 79. | Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Warszawie – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.                       | 15–16.12.2016 r.     |
| 80. | Dom Pomocy Społecznej w Warszawie – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.                                 | 19–20.12.2016 r.     |

## 2. Jednostki wojskowe, Straż Graniczna, Państwowa Straż Pożarna, Izby Celne, Policja oraz Areszty Śledcze i Zakłady Karne – kontrola przestrzegania praw i wolności żołnierzy i funkcjonariuszy

|    |                                                                                                                                                                                                            |                  |
|----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| 1. | 2. Mazowiecki Pułk Saperów w Nowym Dworze Mazowieckim i Kazuniu Nowym – kontrola stanu przestrzegania praw obywatelskich żołnierzy i funkcjonariuszy. Zdzisław Szałaj Główny Specjalista.                  | 27–28.01.2016 r. |
| 2. | Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej w Gdańsku – kontrola stanu przestrzegania praw obywatelskich funkcjonariuszy.                                                                                       | 16.02.2016 r.    |
| 3. | Areszt Śledczy w Gdańsku – kontrola stanu przestrzegania praw obywatelskich funkcjonariuszy.                                                                                                               | 16.02.2016 r.    |
| 4. | Zakład Karny w Gdańsku– Przeróbce – kontrola stanu przestrzegania praw obywatelskich funkcjonariuszy.                                                                                                      | 16.02.2016 r.    |
| 5. | Dowództwo 1. Skrzydła Lotnictwa Taktycznego oraz 21. Baza Lotnictwa Taktycznego w Świdwinie – kontrola stanu przestrzegania praw obywatelskich żołnierzy i funkcjonariuszy. Udział Zastępcy RPO Krzysztofa | 30–31.03.2016 r. |

|     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                  |
|-----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
|     | Olkowicza.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                  |
| 6.  | Komenda Wojewódzka Policji w Rzeszowie – kontrola przestrzegania praw i wolności obywatelskich osób podlegających kwalifikacji wojskowej oraz funkcjonariuszy. Tomasz Oklejak Naczelnik Wydziału oraz Zdzisław Szałaj Główny Specjalista.                                                                                                                                                            | 04–07.04.2016 r. |
| 7.  | Wizytacja jednostek 11. Dywizji Kawalerii Pancernej oraz Centrum Szkolenia Wojsk Lądowych w trakcie odbywających się ćwiczeń „Anakonda 16” na poligonie w Drawsku Pomorskim. Tomasz Oklejak Naczelnik Wydziału, Zdzisław Szałaj Główny Specjalista<br>Udział w wizytacji na poligonie w Drawsku – kontrola pod kątem przestrzegania praw kobiet w wojsku. Katarzyna Wilkońska-Żuomska Starszy Radca. | 15–17.06.2016 r. |
| 8.  | 21. Dywizjon Artylerii Przeciwlotniczej w Jarosławiu – kontrola stanu przestrzegania praw obywatelskich żołnierzy. Tomasz Oklejak Naczelnik Wydziału.                                                                                                                                                                                                                                                | 18–19.07.2016 r. |
| 9.  | Udział Aleksandry Wentkowskiej Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach w uroczystych obchodach Święta Policji. Gliwice.                                                                                                                                                                                                                                                                             | 19.07.2016 r.    |
| 10. | Kontrola stanu przestrzegania praw obywatelskich funkcjonariuszy Służby Celnej w Olsztynie. Wojciech Kardacz Główny Specjalista.                                                                                                                                                                                                                                                                     | 20–22.07.2016 r. |
| 11. | Państwowa Straż Pożarna w Olsztynie – kontrola stanu przestrzegania praw obywatelskich funkcjonariuszy.                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 22.07.2016 r.    |
| 12. | Wyższa Szkoła Oficerska Wojsk Lądowych we Wrocławiu – kontrola stanu przestrzegania praw obywatelskich żołnierzy i pracowników wojska. Tomasz Oklejak Naczelnik Wydziału oraz Zdzisław Szałaj Główny Specjalista.                                                                                                                                                                                    | 14–16.09.2016 r. |
| 13. | Udział Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w wizytacji Młodzieżowego Ośrodka Wychowawczego Podzamcze. Chęciny.                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 05.10.2016 r.    |
| 14. | 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. |
| 15. | 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                                                                                                                                                                      | 21–24.11.2016 r. |

|  |        |  |
|--|--------|--|
|  | Radca. |  |
|--|--------|--|

### 3. Szpitale – badanie przestrzegania praw pacjentów i personelu medycznego

|    |                                                                                                                                                                                                          |                  |
|----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| 1. | Wojewódzki Szpital dla Nerwowo i Psychicznie Chorych w Suchowoli – ad hoc badanie osób w ramach środka zabezpieczającego z wniosku Rzecznika Praw Pacjenta z udziałem Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza. | 08–09.09.2016 r. |
|----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|

### 4. Areszty Śledcze, Policyjne Izby Zatrzymań, Izby Wytrzeźwień i Zakłady Karne – badanie przestrzegania praw osób pozbawionych wolności

|    |                                                                                                                                                                                                                                                   |               |
|----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| 1. | Areszt Śledczy w Hajnówce – badanie sytuacji osób z rozpoznaniem upośledzenia umysłowego w stopniu umiarkowanym, przebywających w jednostkach penitencjarnych i wizytacja oddziałów terapeutycznych. Udział Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza.    | 18.01.2016 r. |
| 2. | Areszt Śledczy w Białymstoku – badanie sytuacji osób z rozpoznaniem upośledzenia umysłowego w stopniu umiarkowanym, przebywających w jednostkach penitencjarnych i wizytacja oddziałów terapeutycznych. Udział Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza. | 19.01.2016 r. |
| 3. | Zakład Karny w Kłodzku – badanie sytuacji osób z rozpoznaniem upośledzenia umysłowego w stopniu umiarkowanym, przebywających w jednostkach penitencjarnych i wizytacja oddziałów terapeutycznych.                                                 | 21.01.2016 r. |
| 4. | Zakład Karny w Krzywańcu – badanie sytuacji osób z rozpoznaniem upośledzenia umysłowego w stopniu umiarkowanym, przebywających w jednostkach penitencjarnych i wizytacja oddziałów terapeutycznych.                                               | 21.01.2016 r. |
| 5. | Areszt Śledczy w Zielonej Górze – badanie sytuacji osób z rozpoznaniem upośledzenia umysłowego w stopniu umiarkowanym, przebywających w jednostkach penitencjarnych i wizytacja oddziałów terapeutycznych.                                        | 21.01.2016 r. |
| 6. | Zakład Karny w Strzelcach Opolskich – badanie sytuacji osób z rozpoznaniem upośledzenia umysłowego w stopniu umiarkowanym, przebywających w jednostkach penitencjarnych i wizytacja oddziałów terapeutycznych.                                    | 26.01.2016 r. |
| 7. | Zakłady Karne w Brzegu – badanie sytuacji osób z                                                                                                                                                                                                  | 26.01.2016 r. |



|     |                                                                                                                                                                                                                                                   |               |
|-----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
|     | rozpoznaniem upośledzenia umysłowego w stopniu umiarkowanym, przebywających w jednostkach penitencjarnych i wizytacja oddziałów terapeutycznych.                                                                                                  |               |
| 8.  | Zakład Karny w Raciborzu – badanie sytuacji osób z rozpoznaniem upośledzenia umysłowego w stopniu umiarkowanym, przebywających w jednostkach penitencjarnych i wizytacja oddziałów terapeutycznych.                                               | 28.01.2016 r. |
| 9.  | Zakład Karny w Oleśnicy – badanie sytuacji osób z rozpoznaniem upośledzenia umysłowego w stopniu umiarkowanym, przebywających w jednostkach penitencjarnych i wizytacja oddziałów terapeutycznych.                                                | 04.02.2016 r. |
| 10. | Areszt Śledczy w Krakowie – badanie sytuacji osób z rozpoznaniem upośledzenia umysłowego w stopniu umiarkowanym, przebywających w jednostkach penitencjarnych i wizytacja oddziałów terapeutycznych.                                              | 04.02.2016 r. |
| 11. | Areszt Śledczy w Mysłowicach – badanie sytuacji osób z rozpoznaniem upośledzenia umysłowego w stopniu umiarkowanym, przebywających w jednostkach penitencjarnych i wizytacja oddziałów terapeutycznych.                                           | 04.02.2016 r. |
| 12. | Zakład Karny w Siedlcach – badanie sytuacji osób z rozpoznaniem upośledzenia umysłowego w stopniu umiarkowanym, przebywających w jednostkach penitencjarnych i wizytacja oddziałów terapeutycznych.                                               | 05.02.2016 r. |
| 13. | Zakład Karny w Malborku – badanie sytuacji osób z rozpoznaniem upośledzenia umysłowego w stopniu umiarkowanym, przebywających w jednostkach penitencjarnych i wizytacja oddziałów terapeutycznych.                                                | 08.02.2016 r. |
| 14. | Zakład Karny w Potulicach – badanie sytuacji osób z rozpoznaniem upośledzenia umysłowego w stopniu umiarkowanym, przebywających w jednostkach penitencjarnych i wizytacja oddziałów terapeutycznych.<br>Udział Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza. | 09.02.2016 r. |
| 15. | Zakład Karny w Sztumie – badanie sytuacji osób z rozpoznaniem upośledzenia umysłowego w stopniu umiarkowanym, przebywających w jednostkach penitencjarnych i wizytacja oddziałów terapeutycznych.                                                 | 10.02.2016 r. |
| 16. | Zakład Karny w Strzelcach Opolskich – badanie sytuacji osób z rozpoznaniem upośledzenia umysłowego w stopniu umiarkowanym, przebywających w jednostkach penitencjarnych i wizytacja oddziałów terapeutycznych.                                    | 10.02.2016 r. |

|     |                                                                                                                                                                                                                                              |                  |
|-----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| 17. | Areszt Śledczy w Opolu – badanie sytuacji osób z rozpoznaniem upośledzenia umysłowego w stopniu umiarkowanym, przebywających w jednostkach penitencjarnych i wizytacja oddziałów terapeutycznych.                                            | 10.02.2016 r.    |
| 18. | Zakład Karny w Chełmie – badanie sytuacji osób z rozpoznaniem upośledzenia umysłowego w stopniu umiarkowanym, przebywających w jednostkach penitencjarnych i wizytacja oddziałów terapeutycznych.                                            | 10.02.2016 r.    |
| 19. | Zakład Karny w Sieradzu – badanie sytuacji osób z rozpoznaniem upośledzenia umysłowego w stopniu umiarkowanym, przebywających w jednostkach penitencjarnych i wizytacja oddziałów terapeutycznych. Udział Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza. | 10.02.2016 r.    |
| 20. | Zakład Karny w Goleniowie – badanie sytuacji osób z rozpoznaniem upośledzenia umysłowego w stopniu umiarkowanym, przebywających w jednostkach penitencjarnych i wizytacja oddziałów terapeutycznych.                                         | 10–11.02.2016 r. |
| 21. | Zakład Karny w Łodzi – badanie sytuacji osób z rozpoznaniem upośledzenia umysłowego w stopniu umiarkowanym, przebywających w jednostkach penitencjarnych i wizytacja oddziałów terapeutycznych. Udział Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza.    | 11.02.2016 r.    |
| 22. | Areszt Śledczy w Łodzi – badanie sytuacji osób z rozpoznaniem upośledzenia umysłowego w stopniu umiarkowanym, przebywających w jednostkach penitencjarnych i wizytacja oddziałów terapeutycznych. Udział Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza.  | 11.02.2016 r.    |
| 23. | Zakład Karny w Tarnowie – badanie sytuacji osób z rozpoznaniem upośledzenia umysłowego w stopniu umiarkowanym, przebywających w jednostkach penitencjarnych i wizytacja oddziałów terapeutycznych.                                           | 11.02.2016 r.    |
| 24. | Areszt Śledczy w Choszcznie – badanie sytuacji osób z rozpoznaniem upośledzenia umysłowego w stopniu umiarkowanym, przebywających w jednostkach penitencjarnych i wizytacja oddziałów terapeutycznych.                                       | 12.02.2016 r.    |
| 25. | Areszt Śledczy w Szczytnie – badanie sytuacji osób z rozpoznaniem upośledzenia umysłowego w stopniu umiarkowanym, przebywających w jednostkach penitencjarnych i wizytacja oddziałów terapeutycznych.                                        | 12.02.2016 r.    |
| 26. | Zakład Karny w Rzeszowie – badanie sytuacji osób z                                                                                                                                                                                           | 12.02.2016 r.    |

|     |                                                                                                                                                                                                                |               |
|-----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
|     | rozpoznaniem upośledzenia umysłowego w stopniu umiarkowanym, przebywających w jednostkach penitencjarnych i wizytacja oddziałów terapeutycznych.                                                               |               |
| 27. | Zakład Karny w Czarnem – badanie sytuacji osób z rozpoznaniem upośledzenia umysłowego w stopniu umiarkowanym, przebywających w jednostkach penitencjarnych i wizytacja oddziałów terapeutycznych.              | 15.02.2016 r. |
| 28. | Areszt Śledczy w Gliwicach – badanie sytuacji osób z rozpoznaniem upośledzenia umysłowego w stopniu umiarkowanym, przebywających w jednostkach penitencjarnych i wizytacja oddziałów terapeutycznych.          | 16.02.2016 r. |
| 29. | Areszt Śledczy w Tarnowskich Górach – badanie sytuacji osób z rozpoznaniem upośledzenia umysłowego w stopniu umiarkowanym, przebywających w jednostkach penitencjarnych i wizytacja oddziałów terapeutycznych. | 16.02.2016 r. |
| 30. | Zakład Karny w Lublińcu – badanie sytuacji osób z rozpoznaniem upośledzenia umysłowego w stopniu umiarkowanym, przebywających w jednostkach penitencjarnych i wizytacja oddziałów terapeutycznych.             | 16.02.2016 r. |
| 31. | Zakład Karny w Rawiczu – badanie sytuacji osób z rozpoznaniem upośledzenia umysłowego w stopniu umiarkowanym, przebywających w jednostkach penitencjarnych i wizytacja oddziałów terapeutycznych.              | 16.02.2016 r. |
| 32. | Zakład Karny we Wronkach – badanie sytuacji osób z rozpoznaniem upośledzenia umysłowego w stopniu umiarkowanym, przebywających w jednostkach penitencjarnych i wizytacja oddziałów terapeutycznych.            | 17.02.2016 r. |
| 33. | Areszt Śledczy w Kielcach – badanie sytuacji osób z rozpoznaniem upośledzenia umysłowego w stopniu umiarkowanym, przebywających w jednostkach penitencjarnych i wizytacja oddziałów terapeutycznych.           | 17.02.2016 r. |
| 34. | Areszt Śledczy w Koszalinie – badanie sytuacji osób z rozpoznaniem upośledzenia umysłowego w stopniu umiarkowanym, przebywających w jednostkach penitencjarnych i wizytacja oddziałów terapeutycznych.         | 09.03.2016 r. |
| 35. | Areszt Śledczy w Szczecinie – badanie sytuacji osób z rozpoznaniem upośledzenia umysłowego w stopniu umiarkowanym, przebywających w jednostkach penitencjarnych i wizytacja oddziałów terapeutycznych.         | 10.03.2016 r. |
| 36. | Areszt Śledczy w Olsztynie – badanie sytuacji osób z                                                                                                                                                           | 18.03.2016 r. |

|     |                                                                                                                                                                                                       |                  |
|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
|     | rozpoznaniem upośledzenia umysłowego w stopniu umiarkowanym, przebywających w jednostkach penitencjarnych i wizytacja oddziałów terapeutycznych.                                                      |                  |
| 37. | Miejski Ośrodek Społeczny w Zielonce – wizytacja Zespołu ds. Wykonywania Kar na podstawie anonimu dotyczącego traktowania nieletnich.                                                                 | 16.06.2016 r.    |
| 38. | Spotkanie Aleksandry Wentkowskiej Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach z Dyrektorem Zakładu Karnego w Lublińcu.                                                                                   | 07.07.2016 r.    |
| 39. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z osadzonymi w areszcie w Białoleścu z okazji Międzynarodowego Dnia Praw Więźniów. Warszawa.                                                     | 18.07.2016 r.    |
| 40. | Badanie tematyczne warunków odbywania kary w jednostkach penitencjarnych przez osoby w wieku 75+. Michał Kleszcz Główny Specjalista i Dominika Iwan Referent. Kraków, Nowa Huta, Tarnów.              | 18.07.2016 r.    |
| 41. | Badanie tematyczne warunków odbywania kary w jednostkach penitencjarnych przez osoby w wieku 75+. Michał Kosobudzki Specjalista i Sławomir Tkacz Główny Specjalista. Kielce, Pińczów.                 | 21.07.2016 r.    |
| 42. | Badanie tematyczne warunków odbywania kary w jednostkach penitencjarnych przez osoby w wieku 75+. Sylwia Zimoch Radca. Krzywianiec, Zielona Góra.                                                     | 21.07.2016 r.    |
| 43. | Badanie tematyczne warunków odbywania kary w jednostkach penitencjarnych przez osoby w wieku 75+. Katarzyna Sobańska-Laskowska Pełnomocnik Terenowy RPO we Wrocławiu.                                 | 22.07.2016 r.    |
| 44. | Zakład Karny w Goleniowie oraz w Areszt Śledczy w Szczecinie –wizytacja. Łukasz Kuczyński Starszy Radca, Kamil Dunaj Radca.                                                                           | 25–27.07.2016 r. |
| 45. | Badanie tematyczne warunków odbywania kary w jednostkach penitencjarnych przez osoby w wieku 75+. Bartłomiej Pawłowski Referent prawny. Wojkowice, Bytom.                                             | 26.07.2016 r.    |
| 46. | Badanie tematyczne warunków odbywania kary w jednostkach penitencjarnych przez osoby w wieku 75+. Janina de Michelis Główny Specjalista, Klaudia Kamińska Referent prawny. Białystok, Przytuły Stare. | 02.08.2016 r.    |
| 47. | Badanie tematyczne warunków odbywania kary w jednostkach penitencjarnych przez osoby w wieku 75+.                                                                                                     | 03.08.2016 r.    |

|     |                                                                                                                                                                                                                              |                  |
|-----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
|     | Zbigniew Kuźma Główny Specjalista. Radom.                                                                                                                                                                                    |                  |
| 48. | Badanie tematyczne warunków odbywania kary w jednostkach penitencjarnych przez osoby w wieku 75+. Klaudia Kamińska Referent prawny, Piotrków Trybunalski, Garbalin.                                                          | 05.08.2016 r.    |
| 49. | Badanie tematyczne warunków odbywania kary w jednostkach penitencjarnych przez osoby w wieku 75+. Ewelina Brzostymowska Specjalista. Lublin, Opole Lubelskie.                                                                | 09.08.2016 r.    |
| 50. | Areszt Śledczy w Ostródzie oraz Areszt Śledczy w Szczytnie – badanie stanu przestrzegania praw i wolności osadzonych przez pracownika Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.                                           | 09.08.2016 r.    |
| 51. | Badanie tematyczne warunków odbywania kary w jednostkach penitencjarnych przez osoby w wieku 75+. Natalia Kłaczyńska Główny Specjalista. Wołów, Oleśnica.                                                                    | 10.08.2016 r.    |
| 52. | Badanie tematyczne warunków odbywania kary w jednostkach penitencjarnych przez osoby w wieku 75+. Piotr Mąkosa Główny Specjalista. Strzelin, Strzelce Opolskie.                                                              | 11.08.2016 r.    |
| 53. | Zakład Karny w Braniewie oraz Areszt Śledczy w Elblągu – badanie stanu przestrzegania praw i wolności osadzonych przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.                                              | 17.08.2016 r.    |
| 54. | Zakład Karny w Iławie – badanie stanu przestrzegania praw i wolności osadzonych przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.                                                                               | 18.08.2016 r.    |
| 55. | Zakład Karny w Sztumie oraz Areszt Śledczy w Stargardzie Gdańskim – badanie stanu przestrzegania praw i wolności osadzonych przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.                                   | 22.08.2016 r.    |
| 56. | Badanie tematyczne warunków odbywania kary w jednostkach penitencjarnych przez osoby w wieku 75+. Janina de Michelis Główny Specjalista, Małgorzata Kiryluk Główny Specjalista, Jolanta Nowakowska Główny Specjalista. Łódź. | 21–23.09.2016 r. |
| 57. | Spotkanie Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza ze skazanym odbywającym karę pozbawienia wolności w sprawie sposobu procedowania sądu w sprawie dotyczącej oskarżonego.                                                          | 28.09.2016 r.    |
| 58. | Badanie tematyczne warunków odbywania kary w jednostkach penitencjarnych przez osoby w wieku 75+. Janina                                                                                                                     | 03.10.2016 r.    |

|     |                                                                                                                                                                                                                            |                  |
|-----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
|     | de Michelis Główny Specjalista. Włocławek.                                                                                                                                                                                 |                  |
| 59. | 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. |
| 60. | Badanie tematyczne warunków odbywania kary w jednostkach penitencjarnych przez osoby w wieku 75+. Zbigniew Kuźma Główny Specjalista. Poznań.                                                                               | 26.10.2016 r.    |
| 61. | Badanie tematyczne warunków odbywania kary w jednostkach penitencjarnych przez osoby w wieku 75+. Jolanta Nowakowska Główny Specjalista oraz Klaudia Kamińska Referent prawny. Krasnystaw, Zamość.                         | 03–04.11.2016 r. |
| 62. | 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. |
| 63. | Badanie tematyczne warunków odbywania kary w jednostkach penitencjarnych przez osoby w wieku 75+. Małgorzata Kiryluk Główny Specjalista oraz Klaudia Kamińska Referent prawny. Gębarzewo, Śrem, Rawicz, Grudziądz.         | 14–15.11.2016 r. |
| 64. | Badanie tematyczne warunków odbywania kary w jednostkach penitencjarnych przez osoby w wieku 75+. Tomasz Rozwadowski Główny Specjalista. Łowicz.                                                                           | 12.12.2016 r.    |
| 65. | Badanie tematyczne warunków odbywania kary w jednostkach penitencjarnych przez osoby w wieku 75+. Marcin Mazur Zastępca Dyrektora Zespołu i Małgorzata Kiryluk Główny Specjalista. Suwałki, Grądy Woniecko.                | 14–15.12.2016 r. |

#### **5. Ośrodki dla Uchodźców oraz Areszty Deportacyjne – badanie przestrzegania praw cudzoziemców**

|    |                                                                                                                                |                  |
|----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| 1. | Wizytacja przejścia granicznego w Terespolu. Marcin Sośniak Naczelnik Wydziału oraz Joanna Subko Radca.                        | 10–11.08.2016 r. |
| 2. | Wizytacja przejścia granicznego pomiędzy Polską a Ukrainą w Medyce. Marcin Sośniak Naczelnik Wydziału oraz Joanna Subko Radca. | 06–07.10.2016 r. |



## 6. Spotkania regionalne Rzecznika Praw Obywatelskich

|     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                      |
|-----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|
| 1.  | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w spotkaniach z mieszkańcami Podlasia i Suwalszczyzny. Siemiatycze, Białystok, Suwałki, Sejny, Łomża. Barbara Imiołczyk Dyrektor Centrum Projektów Społecznych, Agnieszka Jędrzejczyk Zastępca Dyrektora Zespołu, Andrzej Stefański Główny Koordynator ds. Projektów Regionalnych, Cezary Walendzik Naczelnik Wydziału, Joanna Troszczyńska-Reyman Główny Specjalista, Sylwia Górską Specjalista, Dariusz Supeł Starszy radca administracyjny.                                                                                                     | 27–30.01.2016 r.     |
| 2.  | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konsultacjach regionalnych z mieszkańcami oraz z organizacjami społecznymi województwa świętokrzyskiego. Kielce.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 18–20.02.2016 r.     |
| 3.  | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konsultacjach regionalnych z mieszkańcami oraz z organizacjami społecznymi województwa podkarpackiego. Magdalena Wilczyńska Asystentka RPO, Barbara Imiołczyk Dyrektor Zespołu Centrum Projektów Społecznych, Agnieszka Jędrzejczyk Zastępca Dyrektora Zespołu, Cezary Walendzik Naczelnik Wydziału, Marcin Sośniak Naczelnik Wydziału Joanna Troszczyńska-Reyman Główny Specjalista, Andrzej Stefański Główny Koordynator ds. Projektów Regionalnych, Dariusz Supeł Starszy radca administracyjny. Rzeszów, Strzyżów, Sanok, Przemyśl, Leżajsk. | 08–11.03.2016 r.     |
| 4.  | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego w Strzyżowie i Sanoku.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 11.03.2016 r.        |
| 5.  | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z mieszkańcami Przemyśla.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 12.03.2016 r.        |
| 6.  | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z mieszkańcami Skierniewic i Piotrkowa Trybunalskiego.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 13.04.2016 r.        |
| 7.  | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z mieszkańcami Łodzi.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 14.04.2016 r.        |
| 8.  | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z mieszkańcami Radomia.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 19.04.2016 r.        |
| 9.  | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z mieszkańcami i organizacjami działającymi na Podkarpaciu.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | 20–21, 25.04.2016 r. |
| 10. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 20.05.2016 r.        |



|     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                  |
|-----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
|     | mieszkańcami Warmii i Mazur. Olsztyn i Iława.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                  |
| 11. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z mieszkańcami Międzyrzecza, Gorzowa Wlkp., Długie, Słubic, Zielonej Góry, Żagania, Wschowy. Barbara Imiołczyk Dyrektor Zespołu, Agnieszka Jędrzejczyk Zastępca Dyrektora Zespołu, , Joanna Troszczyńska Główny Specjalista, Dominika Janicka Starszy Specjalista, Dariusz Supeł Starszy radca administracyjny, Magdalena Wilczyńska Asystentka RPO.                                                                                                                                                     | 06–09.06.2016 r. |
| 12. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w spotkaniach konsultacyjnych w woj. zachodniopomorskim.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 06–07.07.2016 r. |
| 13. | Spotkania Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z mieszkańcami Skwierzyny, Kęszycy, Leśnej i Międzyrzecza. Magdalena Wilczyńska Asystentka RPO.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 14–15.07.2016 r. |
| 14. | Wizyta Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w Gdańsku.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 08.09.2016 r.    |
| 15. | Spotkania Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z przedstawicielami organizacji społecznych, osobami prywatnymi, przedstawicielami biur poselskich, radymi i dziennikarzami mediów lokalnych nt. praworządności, uciążliwych inwestycji, praw dzieci w rodzinach zastępczych z Puław, Opola Lubelskiego, Kraśnika, Zamościa, Chełma i Lublina. Barbara Imiołczyk Dyrektor Zespołu, Agnieszka Jędrzejczyk Zastępca Dyrektora Zespołu, Joanna Troszczyńska-Reyman Główny Specjalista, Joanna Łodej Starszy radca oraz Magdalena Wilczyńska Asystentka RPO. | 13–16.09.2016 r. |
| 16. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara dotyczące praw człowieka, społeczeństwa obywatelskiego oraz spraw mieszkańców regionu. Barbara Imiołczyk Dyrektor Zespołu, Agnieszka Jędrzejczyk Zastępca Dyrektora Zespołu, Katarzyna Pekaniec-Gruszka Specjalista, Sylwia Górska Specjalista, Magdalena Wilczyńska Asystentka RPO i Dariusz Supeł Starszy radca administracyjny. Kraków, Katowice, Nowy Sącz, Gorlice, Tarnów, Klucze, Wieliczka, Słupnice.                                                                                            | 11–14.10.2016 r. |
| 17. | Spotkania Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z organizacjami społecznymi i mieszkańcami województwa kujawsko-pomorskiego. Barbara Imiołczyk Dyrektor Zespołu, Agnieszka Jędrzejczyk Zastępca Dyrektora, Dariusz Supeł Zastępca Dyrektora, Mariola Bielawska-Górna Główny                                                                                                                                                                                                                                                                              | 02–05.11.2016 r. |

|     |                                                                                                            |               |
|-----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
|     | Specjalista oraz Sylwia Górską Specjalista. Włocławek, Toruń, Bydgoszcz, Grudziądz.                        |               |
| 18. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z młodzieżą Zespołu Szkół Samochodowych we Włocławku. | 03.11.2016 r. |
| 19. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z mieszkańcami Torunia.                               | 03.11.2016 r. |
| 20. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z mieszkańcami Bydgoszczy.                            | 04.11.2016 r. |
| 21. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z mieszkańcami Grudziądza.                            | 05.11.2016 r. |

### **7. Inne wyjazdy i spotkania Rzecznika Praw Obywatelskich – przyjmowanie skarg obywateli w terenie**

|    |                                                                                                                                                 |               |
|----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| 1. | Badanie działania policji w odniesieniu do społeczności romskiej w Koszarach. Michał Kleszcz Główny Specjalista, Michał Kosobudzki Specjalista. | 07.01.2016 r. |
| 2. | Przyjęcia interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.    | 15.01.2016 r. |
| 3. | Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta w Częstochowie przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach.                       | 28.01.2016 r. |
| 4. | Przyjęcia interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.    | 19.02.2016 r. |
| 5. | Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta w Częstochowie przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach.                       | 25.02.2016 r. |
| 6. | Przyjęcia interesantów w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim w Lublinie przez pracowników Biura RPO w Warszawie.                                     | 18.03.2016 r. |
| 7. | Przyjęcia interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.    | 18.03.2016 r. |
| 8. | Przyjęcia interesantów w Punkcie Konsultacyjnym przy Urzędzie Miasta w Szczecinie przez pracowników Biura RPO w Warszawie.                      | 25.04.2016 r. |
| 9. | Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta w Częstochowie przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach.                       | 28.04.2016 r. |

|     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                  |
|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| 10. | Przyjęcia interesantów w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim w Lublinie przez pracowników Biura RPO w Warszawie.                                                                                                                                                                                                       | 29.04.2016 r.    |
| 11. | Przyjęcia interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.                                                                                                                                                                      | 20.05.2016 r.    |
| 12. | Uroczyste otwarcie Punktu przyjęć interesantów w Kielcach z udziałem Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara. Przyjęcia interesantów. Zuzanna Rudzińska-Bluszcz Główny Koordynator ds. Strategicznych Postępowań Sądowych. Kielce.                                                                             | 30.05.2016 r.    |
| 13. | Przyjęcia interesantów w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach.                                                                                                                                                        | 30.05.2016 r.    |
| 14. | Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Szczecina przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego w Gdańsku.                                                                                                                                                                                                     | 30–31.05.2016 r. |
| 15. | Przyjęcia interesantów w Punkcie przyjęć w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura Terenowego RPO w Gdańsku.                                                                                                                                                                 | 17.06.2016 r.    |
| 16. | Przyjęcia interesantów w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim w Lublinie przez pracowników Biura RPO w Warszawie.                                                                                                                                                                                                       | 24.06.2016 r.    |
| 17. | Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Szczecina przez pracowników Biura RPO w Warszawie.                                                                                                                                                                                                                       | 27–28.06.2016 r. |
| 18. | Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta w Częstochowie przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach.                                                                                                                                                                                         | 30.06.2016 r.    |
| 19. | Przyjęcia interesantów w Urzędzie Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach.                                                                                                                                                                       | 30.06.2016 r.    |
| 20. | Otwarcie Punktu przyjęć interesantów w Słupsku przez Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara. Spotkanie z Prezydentem oraz z mieszkańcami Słupska. Krzysztof Szerkus Pełnomocnik Terenowy RPO w Gdańsku, Łukasz Kuczyński Starszy radca, Kamil Dunaj Radca, Agnieszka Śliwińska-Woźniak Radca administracyjny. | 07.07.2016 r.    |
| 21. | Przyjęcia interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.                                                                                                                                                                      | 15.07.2016 r.    |
| 22. | Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Szczecin przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.                                                                                                                                                                                                  | 25–27.07.2016 r. |
| 23. | Przyjęcia interesantów w Urzędzie Marszałkowskim Województwa                                                                                                                                                                                                                                                      | 28.07.2016 r.    |

|     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                  |
|-----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
|     | Świętokrzyskiego w Kielcach przez Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach Aleksandrę Wentkowską.                                                                                                                                                                                                              |                  |
| 24. | Przyjęcia interesantów w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim przez pracowników Biura RPO w Warszawie.                                                                                                                                                                                                               | 29.07.2016 r.    |
| 25. | Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Słupsk przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.                                                                                                                                                                                                 | 11.08.2016 r.    |
| 26. | Przyjęcia interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.                                                                                                                                                                   | 19.08.2016 r.    |
| 27. | Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Częstochowa przez pracownika Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach.                                                                                                                                                                                          | 25.08.2016 r.    |
| 28. | Przyjęcia interesantów w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach przez Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach Aleksandrę Wentkowską.                                                                                                                                                 | 25.08.2016 r.    |
| 29. | Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Lublin przez pracownika Biura RPO w Warszawie.                                                                                                                                                                                                                        | 26.08.2016 r.    |
| 30. | Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Szczecin przez pracownika Biura RPO w Warszawie.                                                                                                                                                                                                                      | 29–30.08.2016 r. |
| 31. | Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Słupsk przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.                                                                                                                                                                                                 | 08.09.2016 r.    |
| 32. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z mieszkańcami Kraśnika nt. „Mam problem z sądem, jak mi Rzecznik pomoże?”. Kraśnik.                                                                                                                                                                      | 14.09.2016 r.    |
| 33. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z przedstawicielami organizacji pozarządowych, samorządowcami, przedsiębiorcami a także uczniami z opolskich szkół ponadpodstawowych (w ramach „żywej lekcji WOS”) nt. przemocy domowej, dostępu do edukacji i do informacji publicznej. Opole Lubelskie. | 14.09.2016 r.    |
| 34. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z mieszkańcami Zamościa nt.: „Czy nasze państwo może nas lepiej traktować? Czy sami możemy się lepiej traktować?”.                                                                                                                                        | 15.09.2016 r.    |
| 35. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z mieszkańcami Chełma nt. poprawy działania organów samorządu terytorialnego i innych instytucji.                                                                                                                                                         | 15.09.2016 r.    |
| 36. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z przedstawicielami mniejszości narodowych i religijnych w Lublinie.                                                                                                                                                                                      | 16.09.2016 r.    |
| 37. | Przyjęcia interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura                                                                                                                                                                                                          | 16.09.2016 r.    |

|     |                                                                                                                                                                                                                     |                  |
|-----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
|     | Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.                                                                                                                                                                              |                  |
| 38. | Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Szczecin przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.                                                                                                    | 26–27.09.2016 r. |
| 39. | Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Częstochowa przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach.                                                                                              | 29.09.2016 r.    |
| 40. | Przyjęcia interesantów w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach przez pracowników Biura RPO w Warszawie.                                                                                   | 29.09.2016 r.    |
| 41. | Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta w Słupsku przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.                                                                                                   | 13.10.2016 r.    |
| 42. | Przyjęcia interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.                                                                        | 21.10.2016 r.    |
| 43. | 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. |
| 44. | Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta w Częstochowie przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach.                                                                                           | 27.10.2016 r.    |
| 45. | Przyjęcia interesantów w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach przez pracowników Biura RPO w Warszawie.                                                                                   | 27.10.2016 r.    |
| 46. | Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta w Lublinie przez pracowników Biura RPO w Warszawie.                                                                                                                        | 28.10.2016 r.    |
| 47. | 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.    |
| 48. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w ośrodku Stowarzyszenia Profilaktyki i Resocjalizacji „Mateusz”. Toruń.                                                                                       | 04.11.2016 r.    |
| 49. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z Sejmikiem Organizacji Pozarządowych. Toruń.                                                                                                                  | 04.11.2016 r.    |
| 50. | Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta w Słupsku przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.                                                                                                   | 10.11.2016 r.    |
| 51. | Przyjęcia interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.                                                                        | 18.11.2016 r.    |

|     |                                                                                                                                                            |                  |
|-----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| 52. | Przyjęcia interesantów w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach. | 24.11.2016 r.    |
| 53. | Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta w Lublinie przez pracowników Biura RPO w Warszawie.                                                               | 25.11.2016 r.    |
| 54. | Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta w Szczecinie przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.                                       | 29.11.2016 r.    |
| 55. | Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Słupsk przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.                                             | 08.12.2016 r.    |
| 56. | Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta w Lublinie przez pracowników Biura RPO w Warszawie.                                                               | 16.12.2016 r.    |
| 57. | Przyjęcia interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.               | 16.12.2016 r.    |
| 58. | Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta w Szczecinie przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.                                       | 19–20.12.2016 r. |
| 59. | Przyjęcia interesantów w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach przez pracowników Biura RPO w Warszawie.                          | 29.12.2016 r.    |
| 60. | Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta w Częstochowie przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach.                                  | 29.12.2016 r.    |

## 8. Organy samorządu terytorialnego, urzędy administracji terenowej

|    |                                                                                                                                                                                                                                                                    |                  |
|----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| 1. | Spotkanie z NGO oraz władzami samorządowymi Poznania. Andrzej Stefański Główny Koordynator ds. Projektów Regionalnych. Poznań.                                                                                                                                     | 13–14.01.2016 r. |
| 2. | Spotkanie Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza z władzami samorządowymi Poznania.                                                                                                                                                                                     | 14.01.2016 r.    |
| 3. | Badanie na miejscu sprawy przeniesienia rodzin romskich z miasta Limanowa do innych miejscowości w gminach Czychów i Chełmiec. Zastępczyni RPO Sylwia Spurek, Anna Błaszczak Dyrektor Zespołu, Karolina Majdzińska Specjalista, Marcin Sośniak Główny Specjalista. | 16–17.02.2016 r. |
| 4. | Spotkanie Zastępczyni RPO Sylwii Spurek z Wicewojewodą Małopolskim oraz Burmistrzem Limanowej i Czychowa w sprawie rodzin romskich. Limanowa.                                                                                                                      | 17.02.2016 r.    |
| 5. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z                                                                                                                                                                                                             | 26.02.2016 r.    |



|     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                  |
|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
|     | Prezydentem Lublina. Zbigniew Śpiewak Naczelnik Wydziału, Konrad Walc Specjalista. Lublin.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                  |
| 6.  | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z Prezydentem Szczecina w związku z uruchomieniem Punktu Przyjęć Interesantów w Szczecinie.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 25.04.2016 r.    |
| 7.  | Rozmowy z przedstawicielami organizacji pozarządowych, władzami samorządowymi oraz spotkanie z Hanną Suchocką. Andrzej Stefański Główny Koordynator ds. Projektów Regionalnych. Poznań.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 23–25.05.2016 r. |
| 8.  | Spotkania konsultacyjne w województwie zachodniopomorskim Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara. Udział w Festiwalu „Media i Sztuka”. Debaty i rozmowy o ważnych książkach. Punkt Informacyjny Biura Rzecznika Praw Obywatelskich., Barbara Imiołczyk Dyrektor Zespołu, Agnieszka Jędrzejczyk Zastępca Dyrektora Zespołu, Joanna Troszczyńska-Reyman Główny Specjalista, Marek Guzanowski Główny Specjalista, Dariusz Supel Starszy radca administracyjny, Anna Dobrzyn Starszy radca, Magdalena Wilczyńska Asystentka Rzecznika. Nowe Marzy, Słupsk, Koszalin, Darłowo. | 08–09.07.2016 r. |
| 9.  | Spotkanie w Urzędzie Miasta Poznania z inicjatywy Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara, dotyczące sytuacji migrantów romskich w Poznaniu. Anna Błaszczak Dyrektor Zespołu, Joanna Subko Radca.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 12.07.2016 r.    |
| 10. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z władzami miasta Opola. Andrzej Stefański Główny Koordynator ds. Projektów Regionalnych, Łukasz Kosiedowski Naczelnik Wydziału. Opole, Dobrzeń Wielki.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 20–21.07.2016 r. |
| 11. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w rozmowach z władzami samorządowymi i mieszkańcami Opola i Dobrzecia Wielkiego nt. decyzji o poszerzeniu granic miasta. Opole, Dobrzeń Wielki.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 22.07.2016 r.    |
| 12. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w spotkaniu mediacyjnym w sprawie zmiany granic Opola i Dobrzecia Wielkiego. Andrzej Stefański Główny Koordynator ds. Projektów Regionalnych, Łukasz Kosiedowski Naczelnik Wydziału.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 26.07.2016 r.    |
| 13. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w sprawie zmiany granic miasta Opola. Andrzej Stefański Główny Koordynator ds. Projektów Regionalnych.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 07.09.2016 r.    |



|     |                                                                                                                                                                                                                                                     |               |
|-----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| 14. | 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. |
| 15. | 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. |

### 9. Spotkania i wizytacje Rzecznika Praw Obywatelskich, Zastępczyni RPO, Zastępców RPO oraz przedstawicieli Biura RPO

|    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |               |
|----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| 1. | Spotkanie Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza z Pełnomocnikiem Komendanta Głównego Policji ds. Ochrony Praw Człowieka. Warszawa.                                                                                                                                                                                                                            | 08.01.2016 r. |
| 2. | Rzecznik Praw Obywatelskich Adam Bodnar wręczył Odznaki Honorowe „Za Zasługi dla Ochrony Praw Człowieka” pani Halinie Bortnowskiej oraz pani Annie Jakubowskiej. Warszawa.                                                                                                                                                                                | 12.01.2016 r. |
| 3. | Spotkanie edukacyjne Zastępcy RPO z uczniami Szkoły Podstawowej nr 279 im. Batalionów AK „Gustaw” i „Harnaś” w Warszawie.                                                                                                                                                                                                                                 | 12.01.2016 r. |
| 4. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z członkami Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego nt. migrantów. Warszawa.                                                                                                                                                                                                                  | 19.01.2016 r. |
| 5. | Spotkanie z Sekretarzem Miasta Słupska. Krzysztof Szerkus Pełnomocnik Terenowy Rzecznika w Gdańsku. Słupsk.                                                                                                                                                                                                                                               | 21.01.2016 r. |
| 6. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z mieszkańcami Poznania i przedstawicielami regionu w kwestiach dot. m.in. pomocy bezdomnym. Zuzanna Rudzińska-Bluszcz Główny Koordynator ds. Strategicznych Postępowań Sądowych, Agnieszka Jędrzejczyk Zastępca Dyrektora Zespołu, Andrzej Stefański Główny Koordynator ds. Projektów Regionalnych. | 22.01.2016 r. |
| 7. | Udział w obchodach 71. Rocznicy Wyzwolenia Auschwitz. Michał Kleszcz Główny Specjalista.                                                                                                                                                                                                                                                                  | 27.01.2016 r. |
| 8. | Udział Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w uroczystym otwarciu hali produkcyjnej BIGB Baltica w Areszcie Śledczym w Gdańsku. Wizytacja Oddziału Diagnostycznego.                                                                                                                                                                                          | 04.02.2016 r. |

|     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |               |
|-----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| 9.  | Udział Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w uroczystościach z okazji obchodów 97. rocznicy powstania Służby Więziennej. Popowo – Parcele.                                                                                                                                                                             | 08.02.2016 r. |
| 10. | Spotkanie Zastępczyni RPO Sylwii Spurek z Pełnomocnikiem rządu do spraw społeczeństwa obywatelskiego i równego traktowania.                                                                                                                                                                                          | 10.02.2016 r. |
| 11. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z Ambasadorami Praw Obywatelskich. Warszawa.                                                                                                                                                                                                                    | 12.02.2016 r. |
| 12. | Udział w uroczystościach wręczenia odznak „Za zasługi w pracy penitencjarnej” oraz nadania wyższych stopni funkcjonariuszom ZA i AS Okręgu Opolskiego. Katarzyna Sobańska-Laskowska Pełnomocnik Terenowy RPO we Wrocławiu. Kędzierzyn-Koźle.                                                                         | 12.02.2016 r. |
| 13. | Rzecznik Praw Obywatelskich Adam Bodnar był współorganizatorem spotkania nt. „Historia Ireny Sendlerowej – Przeszłość i Teraźniejszość”. Warszawa.                                                                                                                                                                   | 15.02.2016 r. |
| 14. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w spotkaniu w Kancelarii Prezydenta RP w sprawie ustawy o policji. Warszawa.                                                                                                                                                                                       | 17.02.2016 r. |
| 15. | Spotkanie Zastępczyni RPO Sylwii Spurek z rodzinami romskimi. Limanowa.                                                                                                                                                                                                                                              | 17.02.2016 r. |
| 16. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z organizacjami społecznymi województwa świętokrzyskiego. Barbara Imiołczyk Dyrektor Centrum Projektów Społecznych, Agnieszka Jędrzejczyk Zastępca Dyrektora Zespołu, Cezary Walendzik Naczelnik Wydziału, Dariusz Supeł Starszy radca administracyjny. Kielce. | 20.02.2016 r. |
| 17. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z Przewodniczącą Forum Związków Zawodowych. Warszawa.                                                                                                                                                                                                           | 25.02.2016 r. |
| 18. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z uczniami szkoły podstawowej z Poznania. Warszawa.                                                                                                                                                                                                             | 26.02.2016 r. |
| 19. | Prezentacja RPO jako organu ds. równego traktowania i spraw dot. dyskryminacji ze względu na orientację seksualną na spotkaniu ze Stowarzyszeniem Tolerado. Anna Mazurczak Naczelnik Wydziału. Gdańsk.                                                                                                               | 03.03.2016 r. |
| 20. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępczyni RPO Sylwii Spurek z przedstawicielami m.in. Stowarzyszenia Lambda, Kampanii Przeciw Homofobii oraz Amnesty International. Warszawa.                                                                                                               | 05.03.2016 r. |

|     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                  |
|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| 21. | Rzecznik Praw Obywatelskich Adam Bodnar wręczył Odznakę Honorową „Za Zasługi dla Ochrony Praw Człowieka” rodzinie zmarłej Marii Zoll-Czarneckiej. Warszawa.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 17.03.2016 r.    |
| 22. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w spotkaniu z przedstawicielami zawodów prawniczych w Szczecinie.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 18.03.2016 r.    |
| 23. | Udział Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w uroczystym otwarciu nowego zakładu produkcyjnego przy Zakładzie Karnym w Czarnem.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 18.03.2016 r.    |
| 24. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z organizacjami społecznymi w Koninie oraz wręczenie Odznaki honorowej „Za zasługi dla Ochrony Praw Człowieka” dla śp. Agnieszki Bartkowiak, kuratorki Rodzinnej Sądu Rejonowego w Koninie. Spotkanie z fundacją „Podaj dalej”. Barbara Imiołczyk Dyrektor Centrum Projektów Społecznych, Agnieszka Jędrzejczyk Zastępca Dyrektora Zespołu, Marek Guzanowski Główny Specjalista, Joanna Rudnicka Naczelnik Wydziału, Dariusz Supeł Starszy radca administracyjny, Magdalena Wilczyńska Asystentka RPO. | 21.03.2016 r.    |
| 25. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z Ogólnopolskim Porozumieniem Związków Zawodowych w sprawie praw pracowniczych. Warszawa.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 22.03.2016 r.    |
| 26. | Udział w wyjazdowym posiedzeniu Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych Sejmu RP. Marcin Sośniak Naczelnik Wydziału. Kraków.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 22–23.03.2016 r. |
| 27. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępczyni RPO Sylwii Spurek z przedstawicielkami służb mundurowych. Warszawa.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 23.03.2016 r.    |
| 28. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z Ministrem Edukacji Narodowej. Warszawa.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 31.03.2016 r.    |
| 29. | Wykład Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara nt. „Niezawisłość sędziów i niezależność sądownictwa jako gwarant praw i wolności jednostki” na uroczystości i inauguracji szkolenia aplikantów VI rocznika zorganizowane przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury. Kraków.                                                                                                                                                                                                                                                                         | 04.04.2016 r.    |
| 30. | Rzecznik Praw Obywatelskich Adam Bodnar odebrał nagrodę Radia TOK FM im. Anny Laszuk za akcję „Nasz Rzecznik”.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 05.04.2016 r.    |

|     |                                                                                                                                                                                                                                                               |               |
|-----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
|     | Warszawa.                                                                                                                                                                                                                                                     |               |
| 31. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w uroczystości wręczenia Odznaki Honorowej RPO „Za zasługi dla Ochrony Praw Człowieka” Hannie Machińskiej zorganizowanej przez Biuro RPO. Warszawa.                                                         | 07.04.2016 r. |
| 32. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w spotkaniu z okazji dwudziestolecia działalności Stowarzyszenia Młodych Dziennikarzy „Polis”. Warszawa.                                                                                                    | 07.04.2016 r. |
| 33. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara ze studentami Uniwersytetu Warszawskiego zorganizowane przez Ambasadorki RPO. Warszawa.                                                                                                                  | 07.04.2016 r. |
| 34. | Udział Zastępcy RPO Stanisława Trociuka w dorocznym spotkaniu Międzynarodowej Komisji Prawników. Sekcja Polska. Warszawa.                                                                                                                                     | 08.04.2016 r. |
| 35. | Rzecznik Praw Obywatelskich Adam Bodnar złożył kwiaty na grobie śp. Janusza Kochanowskiego – Rzecznika Praw Obywatelskich V kadencji. Częstochowa.                                                                                                            | 10.04.2016 r. |
| 36. | Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek i Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w uroczystościach upamiętniających ofiary katastrofy smoleńskiej. Warszawa.                                                                                                          | 10.04.2016 r. |
| 37. | Zastępca RPO Stanisław Trociuk wręczył Odznaki Honorowe RPO dla twórczyni przychodni dla bezdomnych podczas charytatywnego koncertu muzycznego „Jesteśmy (z) Nadzieją” zorganizowanego przez Warszawski Oddział Stowarzyszenia „Lekarze Nadziei”. Warszawa.   | 11.04.2016 r. |
| 38. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara na obchodach 1050 rocznicy chrztu Polski. Poznań.                                                                                                                                                           | 15.04.2016 r. |
| 39. | Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara nt. „Dyskryminacja ze względu płeć” podczas IV Regionalnego Kongresu Kobiet w Koszalinie pt. „Kobiety Koszalin” oraz filmowe przesłanie Rzecznika dla uczestników Śląskiego Kongresu Kobiet. Koszalin. | 16.04.2016 r. |
| 40. | Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w uroczystym odsłonięciu tablicy pamiątkowej poświęconej Raoulowi Wallenbergowi – szwedzkiemu dyplomacie. Warszawa.                                                                                                      | 19.04.2016 r. |
| 41. | Udział Zastępcy RPO Stanisława Trociuka w dorocznym Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Warszawa.                                                                                                                                         | 20.04.2016 r. |
| 42. | Telekonferencja Agnieszki Grzelak Zastępcy Dyrektora                                                                                                                                                                                                          | 21.04.2016 r. |

|     |                                                                                                                                                                                                                                                                             |               |
|-----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
|     | Zespołu z przedstawicielami Rady Europy nt. wolności mediów w Polsce.                                                                                                                                                                                                       |               |
| 43. | Udział w wojewódzkich ćwiczeniach z zakresu zarządzania kryzysowego. Magdalena Sobas Starszy referent.                                                                                                                                                                      | 21.04.2016 r. |
| 44. | Warsztaty dla młodzieży z 44 L.O. nt. praw człowieka i obywatela oraz kompetencji RPO. Biuro RPO.                                                                                                                                                                           | 22.04.2016 r. |
| 45. | Rzecznik Praw Obywatelskich Adam Bodnar odwiedził Pana Andrzeja Miszka, który od 38 dni prowadził protest głodowy przed Kancelarią Prezesa Rady Ministrów domagając się publikacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 9 marca 2016 r.                                       | 23.04.2016 r. |
| 46. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w Walnym Zebraniu Członków Stowarzyszenia THEMIS. Łask k. Łodzi.                                                                                                                                                          | 24.04.2016 r. |
| 47. | Spotkanie Zastępczyni RPO Sylwii Spurek z mec. Mikołajem Pietrzakiem i przedstawicielami Komisji Praw Człowieka przy Naczelnej Radzie Adwokackiej. Warszawa.                                                                                                                | 27.04.2016 r. |
| 48. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z dr Agnieszką Kozłowską-Rajewicz deputowaną do Parlamentu Europejskiego i Pełnomocniczką Rządu ds. Równego Traktowania w latach 2011–2014. Warszawa.                                                                  | 04.05.2016 r. |
| 49. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara ze studentami programu Erasmus. Warszawa.                                                                                                                                                                              | 05.05.2016 r. |
| 50. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z pełnomocnikami ds. ochrony praw człowieka z komend wojewódzkich Policji, CBŚP, szkół Policji i Centrum Poszukiwań Osób Zaginionych KGP Oraz Fundacją ITAKA. Warszawa.                                                | 05.05.2016 r. |
| 51. | Spotkanie Zastępczyni RPO Sylwii Spurek z Anną Walewską z Fundacji Katarzyny Kozyry nt. raportu „Marne szanse na awanse” dotyczącego kobiet na państwowych uczelniach artystycznych.                                                                                        | 11.05.2016 r. |
| 52. | Udział w spotkaniu pod hasłem „Wyrokiem sądu skazani na równość” związanego z wydaniem publikacji Kampanii Przeciw Homofobii „Prawa osób LGBT – Orzecznictwo”. Publikacja objęta jest honorowym patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich. Anna Mazurczak Naczelnik Wydziału. | 16.05.2016 r. |
| 53. | Wizyta w Biurze RPO rodziny pani Anity z Raczek, głuchej mamy trójki słyszących dzieci, która została zaproszona po                                                                                                                                                         | 18.05.2016 t. |

|     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                  |
|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
|     | spotkaniach regionalnych Rzecznika na Suwalszczyźnie. Warszawa.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                  |
| 54. | Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w Posiedzeniu Narodowej Rady Rozwoju zorganizowanym przez Kancelarię Prezydenta RP. Warszawa.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 19.05.2016 r.    |
| 55. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w 15. spotkaniu ponad 400 osób działających w pozarządowych organizacjach z terenów wiejskich zorganizowanym przez Fundację Wspomagania Wsi, Polsko-Amerykańską Fundację Wolności i Nidzicką Fundację Rozwoju NIDA. Barbara Imiołczyk Dyrektor Zespołu, Zuzanna Rudzińska-Bluszcz Główny Koordynator ds. Strategicznych Postępowań Sadowych, Cezary Walendzik Naczelnik Wydziału, Dariusz Supeł Starszy radca administracyjny, Magdalena Wilczyńska Asystentka RPO. Maróz k. Olsztynka. | 19–20.05.2016 r. |
| 56. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara we wręczeniu Nagrody im. Pawła Włodkowica Thomasowi Burgenthalowi. Uroczystość zorganizowana przez Biuro RPO. Warszawa.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 23.05.2016 r.    |
| 57. | Udział Zastępcy RPO Stanisława Trociuka w wykładzie prof. Leszka Balcerowicza nt. „Typ ustroju a warunki życia w kraju” zorganizowanym przez Trybunał Konstytucyjny. Warszawa.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 24.05.2016 r.    |
| 58. | Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w III Ogólnopolskim Dniu Różnorodności. Warszawa.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 24.05.2016 r.    |
| 59. | Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w debacie Prawa Człowieka w XXI wieku zorganizowanej przez Instytut Nauk Politycznych oraz Polską Akademię Nauk. Warszawa.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 24.05.2016 r.    |
| 60. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z uczestnikami Międzynarodowej Akademii Praw Człowieka organizowanej przez Humanity In Action. Warszawa.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 30.05.2016 r.    |
| 61. | Rzecznik Praw Obywatelskich Adam Bodnar wygłosił wykład dla studentów Wyższej Szkoły Ekonomii, Prawa i Nauk Medycznych nt. „Ustawa inwigilacyjna a prawa obywatelskie” oraz przeprowadził lekcję dla uczniów III Liceum Ogólnokształcącego. Kielce.                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 30.05.2016 r.    |
| 62. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z przedstawicielami organizacji pozarządowych zrzeszonych w Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych (OFOP). Dariusz Supeł Starszy radca administracyjny.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 31.05.2016 r.    |



|     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |               |
|-----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
|     | Warszawa.                                                                                                                                                                                                                                                                                                |               |
| 63. | Spotkanie z przedstawicielami organizacji pozarządowych, władzami pozarządowymi, policją oraz poszkodowaną Czechenką i jej rodziną. Andrzej Stefański Główny Koordynator ds. Projektów Regionalnych. Łomża.                                                                                              | 31.05.2016 r. |
| 64. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z przedstawicielami Konferencji Organizacji Pozarządowych Rady Europy. Warszawa.                                                                                                                                                                    | 01.06.2016 r. |
| 65. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w zgromadzeniu ogólnym Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa oraz wystąpienie dotyczące sytuacji w Polsce. Warszawa.                                                                                                                                      | 02.06.2016 r. |
| 66. | Udział Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w otwarciu zakładu produkcyjnego w Krzywańcu zorganizowanym przez Dyrektora Okręgowej Służby Więziennej w Poznaniu oraz Dyrektora Zakładu Karnego w Krzywańcu.                                                                                                  | 02.06.2016 r. |
| 67. | Udział w Zgromadzeniu Ogólnym Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa (ENCJ) – „Przyszłość Wymiaru Sprawiedliwości w Europie” oraz w debacie nt. ”Sytuacja sądownictwa w Polsce i Europie” zorganizowanej przez Sąd Najwyższy. Anna Białek umowa zlecenie. Warszawa.                                          | 03.06.2016 r. |
| 68. | Udział Zuzanny Rudzińskiej-Bluszcz Głównego Koordynatora ds. Strategicznych Postępowań Sądowych w Tygodniu Konstytucyjnym – lekcja w gimnazjum na ul. Bednarskiej. Warszawa.                                                                                                                             | 03.06.2016 r. |
| 69. | Spotkanie Zastępczyni RPO Sylwii Spurek oraz Krzysztofa Szerkusa Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku z przedstawicielkami organizacji pozarządowych, działającymi w sferze równego traktowania oraz z Pełnomocnikiem Komendanta Wojewódzkiego Policji w Szczecinie ds. Ochrony Praw Człowieka. Gdańsk. | 06.06.2016 r. |
| 70. | Udział Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach Aleksandry Wentkowskiej w spotkaniu w Śląskiej Izbie Lekarskiej w Katowicach w sprawie akcji Śląskiej Koperty Życia.                                                                                                                                     | 07.06.2016 r. |
| 71. | Udział Pełnomocnika Terenowego RPO we Wrocławiu Katarzyny Sobańskiej-Laskowskiej w Konwencji regionalnym organizacji i środowisk osób z niepełnosprawnością.                                                                                                                                             | 07.06.2016 r. |
| 72. | Spotkanie Zastępczyni RPO Sylwii Spurek oraz Krzysztofa Szerkusa Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku z                                                                                                                                                                                                 | 09.06.2016 r. |



|     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                  |
|-----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
|     | przedstawicielkami organizacji pozarządowych, działającymi w sferze równego traktowania. Gdańsk.                                                                                                                                                                                                    |                  |
| 73. | Udział i wystąpienie Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza na otwarciu Kongresu Instruktorów i Wykładowców Nauki Jazdy zorganizowanego przez Fundację Zapobiegania Wypadkom Drogowym. Warszawa.                                                                                                         | 10.06.2016 r.    |
| 74. | Udział w spotkaniu Zespołu ds. Europejskiego Trybunału Praw Człowieka działającego przy Ministerstwie Spraw Zagranicznych, Karolina Miksa Starszy radca. Warszawa.                                                                                                                                  | 13.06.2016 r.    |
| 75. | Udział Zastępcy RPO Stanisława Trociuka w dorocznym posiedzeniu Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego, podczas którego przedstawiono „Informację o działalności Sądu Najwyższego w roku 2015”. Warszawa.                                                                                   | 14.06.2016 r.    |
| 76. | Udział Zastępcy RPO Stanisława Trociuka w wykładzie prof. Jerzego Zajadły nt. „Prawo, estetyka, estetyka prawa” zorganizowanym przez Trybunał Konstytucyjny. Warszawa.                                                                                                                              | 14.06.2016 r.    |
| 77. | Spotkania z przedstawicielami organizacji pozarządowych, władzami samorządowymi. Andrzej Stefański Główny Koordynator ds. Projektów Regionalnych. Szprotawa, Zielona Góra, Świebodzin, Międzyrzecz, Kęszycy Leśna.                                                                                  | 14–17.06.2016 r. |
| 78. | Udział w V edycji Festynu Stowarzyszenia na Rzecz Rozwoju Dzieci i Młodzieży „Małolat” w Dąbrowie Górniczej nt. „100 lat Dąbrowskiej Kultury” poświęconej przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu. Aleksandra Wentkowska Pełnomocnik Terenowy RPO w Katowicach i Magdalena Sobas Starszy referent. | 16.06.2016 r.    |
| 79. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w uroczystości ślubowania warszawskich radców prawnych. Warszawa.                                                                                                                                                                                 | 20.06.2016 r.    |
| 80. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z Metropolitą Warszawskim kard. Kazimierzem Nyczem. Rozmowa dotyczyła sytuacji uchodźców w Polsce.                                                                                                                                             | 22.06.2016 r.    |
| 81. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w posiedzeniu Krajowej Rady Kuratorów Sądowych zorganizowanym przez Ministerstwo Sprawiedliwości. Warszawa.                                                                                                                                       | 22.06.2016 r.    |
| 82. | Pierwsze spotkanie Grupy Roboczej ds. Przeciwdziałania Przemocy wobec Kobiet i Przemocy w Rodzinie zorganizowane w Biurze RPO. Warszawa.                                                                                                                                                            | 23.06.2016 r.    |

|     |                                                                                                                                                                                                                                                     |                  |
|-----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| 83. | Udział Zastępcy RPO Stanisława Trociuka w uroczystości nadania tytułu Doktora Honoris Causa prof. Ewie Łętowskiej zorganizowanej przez Uniwersytet Warszawski.                                                                                      | 24.06.2016 r.    |
| 84. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w Świącie Ubogich zorganizowanym na terenie Świątyni Opatrzności Bożej. Warszawa.                                                                                                                 | 25.06.2016 r.    |
| 85. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z Rzecznikiem Praw Dziecka. Warszawa.                                                                                                                                                          | 27.06.2016 r.    |
| 86. | Udział Zastępcy RPO Stanisława Trociuka w prezentacji książki – dzieła zbiorowego pt. „Na straży państwa prawa. Trzydzieści lat orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego” zorganizowanej przez Trybunał Konstytucyjny. Warszawa.                      | 30.06.2016 r.    |
| 87. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z przedstawicielami Polskiego Związku Działkowców. Warszawa.                                                                                                                                   | 30.06.2016 r.    |
| 88. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z Sekcją Praw Człowieka przy Okręgowej Radzie Adwokackiej w Biurze RPO. Warszawa.                                                                                                              | 01.07.2016 r.    |
| 89. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w uroczystościach pogrzebowych red. Janiny Paradowskiej. Kraków.                                                                                                                                  | 02.07.2016 r.    |
| 90. | Rzecznik Praw Obywatelskich Adam Bodnar spotkał się z przedstawicielami stowarzyszeń zrzeszających sędziów, w tym sędziów rodzinnych. Warszawa.                                                                                                     | 05.07.2016 r.    |
| 91. | Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w posiedzeniu Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji: Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2015 oraz stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela. Warszawa. | 05.07.2016 r.    |
| 92. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w Środkowopomorskim Centrum Zdrowia Psychicznego MEDiSON w Koszalinie.                                                                                                                         | 08.07.2016 r.    |
| 93. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z Prezes ZUS. Warszawa.                                                                                                                                                                        | 13.07.2016 r.    |
| 94. | Wykład Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w Akademii Sztuk Przepięknych podczas Przystanku Woodstock. Kostrzyn n. Odrą.                                                                                                                     | 13.07.2016 r.    |
| 95. | Uruchomienie i prowadzenie Namiotu Praw Człowieka RPO na terenie Przystanku Woodstock. Prowadzenie debat,                                                                                                                                           | 13–17.07.2016 r. |

|      |                                                                                                                                                                                                                                         |                  |
|------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
|      | warsztatów, przyjmowanie interesantów, wniosków i skarg. Marcin Sośniak Naczelnik Wydziału, Joanna Troszczyńska-Reyman Główny Specjalista, Dariusz Supeł Starszy radca administracyjny, Karolina Miksa Starszy radca. Kostrzyn n. Odrą. |                  |
| 96.  | Spotkanie Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza z Ministrem Edukacji i Nauki. Warszawa.                                                                                                                                                     | 14.07.2016 r.    |
| 97.  | Spotkanie Zastępczyni RPO Sylwii Spurek z przedstawicielami stowarzyszenia Homo Faber dotyczące współpracy w obszarze przemocy w rodzinie.                                                                                              | 14.07.2016 r.    |
| 98.  | Udział Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w uroczystościach z okazji 97. rocznicy powstania Polskiej Policji w Warszawie. Warszawa.                                                                                                      | 16.07.2016 r.    |
| 99.  | Briefing prasowy Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w Biurze RPO z okazji Międzynarodowego Dnia Więźnia. Warszawa.                                                                                                                       | 18.07.2016 r.    |
| 100. | Udział Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w XXXIV Łemkowskiej Watrze oraz wystąpienie nt. ochrony praw mniejszości zorganizowanej przez Zjednoczenie Łemków. Zdynia.                                                                     | 23.07.2016 r.    |
| 101. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara oraz Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza z Dowódcą Generalnym Rodzajów Sił Zbrojnych.                                                                                                | 25.07.2016 r.    |
| 102. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara oraz Zastępczyni RPO Sylwii Spurek z Rzecznikiem Praw Pacjenta. Warszawa.                                                                                                          | 25.07.2016 r.    |
| 103. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w uroczystościach związanych ze Światowymi Dniami Młodzieży. Powitanie papieża Franciszka. Kraków.                                                                                    | 27–28.07.2016 r. |
| 104. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w posiedzeniu plenarnym Krajowej Rady Sądownictwa. Warszawa.                                                                                                                          | 28.07.2016 r.    |
| 105. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara oraz Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w sprawie hostelu dla osób LGBT. Warszawa.                                                                                                      | 28.07.2016 r.    |
| 106. | Udział Zastępcy RPO Stanisława Trociuka w uroczystych obchodach 72. rocznicy wybuchu powstania warszawskiego. Warszawa.                                                                                                                 | 01.08.2016 r.    |
| 107. | Upamiętnienie 72. rocznicy likwidacji tzw. Zigeunerlager                                                                                                                                                                                | 02.08.2016 r.    |

|      |                                                                                                                                                                                                                                                                                          |               |
|------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
|      | (obozu cygańskiego) w KL Auschwitz-Birkenau w ramach Międzynarodowego Dnia Pamięci o Zagładzie Romów. Andrzej Stefański Główny Koordynator ds. Projektów Regionalnych. Oświęcim.                                                                                                         |               |
| 108. | Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w uroczystości odsłonięcia pomnika upamiętniającego pomordowanych Romów i Sinti. Chełmno n. Nerem.                                                                                                                                                  | 03.08.2016 r. |
| 109. | Rzecznik Praw Obywatelskich Adam Bodnar na prośbę Fundacji „Spełnienie” spotkał się z dziećmi ze Szprotawy i opowiedział o swojej pracy. Dźwirzyna.                                                                                                                                      | 04.08.2016 r. |
| 110. | Spotkanie Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza z przedstawicielami Centralnego Zarządu Służby Więziennej. Warszawa.                                                                                                                                                                         | 05.08.2016 r. |
| 111. | Udział Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w kwartalnym spotkaniu przedstawicieli Zespołu ds. Wykonywania Kar i Krajowego Mechanizmu Prewencji z Centralnym Zarządem Służby Więziennej w Biurze RPO. Warszawa.                                                                             | 05.08.2016 r. |
| 112. | Wykład inauguracyjny Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara dla uczniów Zespołu Szkół Bednarska. Warszawa.                                                                                                                                                                           | 01.09.2016 r. |
| 113. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z dziennikarzami podsumowujące pierwszy rok kadencji.                                                                                                                                                                               | 02.09.2016 r. |
| 114. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara oraz Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza z przedstawicielami Polskiego Towarzystwa Penitencjarnego – nawiązanie współpracy, naświetlenie głównych tematów, jakimi zajmuje się aktualnie Rzecznik w sferze prawa karnego wykonawczego. | 06.09.2016 r. |
| 115. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z młodzieżą I Liceum Ogólnokształcącego im. H. Sienkiewicza w Malborku.                                                                                                                                                             | 08.09.2016 r. |
| 116. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z organizacjami pozarządowymi, które wsparły przed rokiem jego kandydaturę na stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich.                                                                                                              | 10.09.2016 r. |
| 117. | Udział pracowników Biura RPO w pikniku „Europa zmienia Warszawę”.                                                                                                                                                                                                                        | 12.09.2016 r. |
| 118. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza z prof. Piotrem                                                                                                                                                                                 | 12.09.2016 r. |

|      |                                                                                                                                                                                                                                                                              |               |
|------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
|      | Stępniakiem, przewodniczącym Polskiego Towarzystwa Penitencjarnego w Biurze RPO. Warszawa.                                                                                                                                                                                   |               |
| 119. | Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w pracach Grupy roboczej ds. przeciwdziałania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej zorganizowanej przez Biuro RPO.                                                                                                                  | 13.09.2016 r. |
| 120. | Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w „Śniadaniu prasowym” nt. Raportu dotyczącego godzenia ról rodzinnych i zawodowych zorganizowanym przez Biuro RPO.                                                                                                                     | 14.09.2016 r. |
| 121. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z młodzieżą II Liceum Ogólnokształcącego w Zamościu.                                                                                                                                                                    | 15.09.2016    |
| 122. | Udział Zastępcy RPO w IX Ogólnopolskim Zjeździe Katedr Prawa Karnego Materialnego i Kryminologii nt. „Prawo karne jutra – między pragmatyzmem a dogmatyzmem” zorganizowanym przez Uniwersytet Gdański Wydział Prawa i Administracji. Gdańsk.                                 | 17.09.2016 r. |
| 123. | XII Festyn Przyjaźni „Tacy sami” w ramach ogólnopolskiego Dnia Solidarności z Osobami Chorymi na schizofrenię zorganizowany przez Środowiskowe Domy Samopomocy MOPS. Dariusz Supeł Starsza radca administracyjny. Tczew.                                                     | 20.09.2016 r. |
| 124. | Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w pracach Komisji ds. migrantów w Biurze RPO. Warszawa.                                                                                                                                                                                 | 21.09.2016 r. |
| 125. | Wizytacja i badanie sprawy znęcania się nad podopiecznymi Domu Pomocy Społecznej w Białce Tatrzańskiej przez siostry zakonne. Michał Kleszcz Główny Specjalista oraz Michał Kosobudzki Specjalista.                                                                          | 27.09.2016 r. |
| 126. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z przedstawicielkami Europejskiego Stowarzyszenia Studentów Prawa ELSA Poland w Biurze RPO. Warszawa.                                                                                                                   | 27.09.2016 r. |
| 127. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z Agatą i Piotrem Ikonowiczami dotyczące praw lokatorów. W spotkaniu uczestniczył również Andrzej Stefański Główny Koordynator ds. Projektów Regionalnych w Biurze RPO.                                                 | 27.09.2016 r. |
| 128. | Spotkanie Zastępczyni RPO Sylwii Spurek z przedstawicielkami S&D Group – Femm Committe.                                                                                                                                                                                      | 01.10.2016 r. |
| 129. | 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 | 04.10.2016 r. |

|      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                  |
|------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
|      | Wojtuszewskiej Prezes Sanockiego Towarzystwa Brata Alberta. Marek Guzanowski Główny Specjalista. Sanok.                                                                                                                                                                                                                                        |                  |
| 130. | Zastępczyni RPO 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.    |
| 131. | Spotkanie Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza z dziećmi ze Szprotawy w Biurze RPO. Warszawa.                                                                                                                                                                                                                                                     | 08.10.2016 r.    |
| 132. | 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. |
| 133. | Wizyta Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w Spółdzielni Socjalnej „Opoka”. Klucze.                                                                                                                                                                                                                                                     | 11.10.2016 r.    |
| 134. | Wizyta Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara oraz Dyrektora Zespołu Barbary Imiołczyk w Centrum Wsparcia Osób Starszych w Miechowie.                                                                                                                                                                                                      | 11.10.2016 r.    |
| 135. | Wizyta Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara oraz Dyrektora Zespołu Barbary Imiołczyk w Stowarzyszeniu Rodzin „Zdrowie Psychiczne” – Pensjonat „u Pana Cogito”. Kraków.                                                                                                                                                                   | 11.10.2016 r.    |
| 136. | Wizyta Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w Małopolskim Stowarzyszeniu Probacja. Kraków.                                                                                                                                                                                                                                               | 12.10.2016 r.    |
| 137. | Wizyta Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w Dziale ds. Osób Niepełnosprawnych Uniwersytetu Jagiellońskiego (DON UJ) w Krakowie.                                                                                                                                                                                                        | 12.10.2016 r.    |
| 138. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara ze studentami Uniwersytetu III Wieku nt. „Osoby starsze w środowisku lokalnym”. Nowy Sącz.                                                                                                                                                                                                | 13.10.2016 r.    |
| 139. | Wizyta Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w Środowiskowym Domu Samopomocy w Wieliczce.                                                                                                                                                                                                                                                 | 13.10.2016 r.    |
| 140. | Zajęcia Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara ze studentami Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nowym Sączu.                                                                                                                                                                                                                            | 13.10.2016 r.    |
| 141. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z mieszkańcami Słopnic dotyczące opieki nad malutkimi                                                                                                                                                                                                                                     | 13.10.2016 r.    |



|      |                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                 |
|------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|
|      | dziećmi i osobami starszymi oraz równego traktowania kobiet w Spółdzielni Socjalnej „Okno na świat”.                                                                                                                                                                 |                                 |
| 142. | Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w V Przeglądzie Kina Prawniczego „Adwokat w roli głównej”, zorganizowanym przez Naczelną Radę Adwokacką. Warszawa.                                                                                                              | 14.10.2016 r.                   |
| 143. | Projekt „Akademia Edukacji Antydyskryminacyjnej” pod patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich. Warszawa.                                                                                                                                                              | 15.10.2015 r.–<br>31.05.2017 r. |
| 144. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z Polską Federacją Business & Professional Women. Poznań.                                                                                                                                                       | 17.10.2016 r.                   |
| 145. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara ze studentami Uniwersytetu Warszawskiego dotyczące kryzysu konstytucyjnego w świetle prawa europejskiego. Warszawa.                                                                                             | 18.10.2016 r.                   |
| 146. | 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.                   |
| 147. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z redaktor Agatą Młynarską dotyczące ochrony praw kobiet.                                                                                                                                                       | 19.10.2016 r.                   |
| 148. | Spotkanie Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza z młodzieżą z I Liceum Ogólnokształcącego im. Tadeusza Kościuszki w Łomży.                                                                                                                                               | 19.10.2016 r.                   |
| 149. | Dom Pomocy Społecznej dla Dzieci i Młodzieży Niepełnosprawnej Intellektualnie 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.                   |
| 150. | Udział Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach Aleksandry Wentkowskiej w II Biegu Białej Wstążki. Chorzów.                                                                                                                                                          | 22.10.2016 r.                   |
| 151. | Spotkanie konsultacyjne nt. „System wsparcia osób starszych w środowisku zamieszkania”. Barbara Imiołczyk Dyrektor Zespołu, Sylwia Górską Specjalista oraz Hanna Szczęblewska Starszy Specjalista. Lesznów.                                                          | 25.10.2016 r.                   |
| 152. | Udział Zastępcy RPO Stanisława Trociuka w „Spotkaniach z Kulturą Żydowską”, zorganizowanych w ramach projektu Bajit Chadasz przez Fundację Judaica – Centrum Kultury Żydowskiej. Kraków.                                                                             | 03.11.2016 r.                   |
| 153. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara ze studentami, wykładowcami i koordynatorami programu                                                                                                                                                           | 03–04.11.2016 r.                |



|      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |               |
|------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
|      | Erasmus na Uniwersytecie Mikołaja Kopernika w Toruniu.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |               |
| 154. | Spotkanie Zastępczyni RPO Sylwii Spurek z Polskim Towarzystwem Prawa Antydyskryminacyjnego. Warszawa.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | 14.11.2016 r. |
| 155. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara oraz Zastępczyni RPO 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. |
| 156. | 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. |
| 157. | Spotkanie Zastępcy RPO 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. |
| 158. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z pracownikami i współpracownikami Kancelarii Sprawiedliwości Społecznej w Biurze RPO. Warszawa.                                                                                                                                                                                                                                                                     | 24.11.2016 r. |
| 159. | Spotkanie Zastępczyni RPO Sylwii Spurek z edukatorami prowadzącymi zajęcia dotyczące angażowania mężczyzn w przeciwdziałanie przemocy wobec kobiet. Warszawa.                                                                                                                                                                                                                                                             | 28.11.2016 r. |
| 160. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w spotkaniu ekspertów krajowych instytucji praw człowieka w regionie OBWE na temat wzmocnienia ich niezależności. Warszawa.                                                                                                                                                                                                                                             | 28.11.2016 r. |
| 161. | Udział Zastępcy RPO 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. |
| 162. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z organizacjami pozarządowymi dotyczące dostępu do                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 01.12.2016 r. |

|     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |               |
|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
|     | informacji publicznej w Biurze RPO. Mirosław Wróblewski Dyrektor Zespołu.                                                                                                                                                                                                                                                                                   |               |
| 163 | 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. |
| 164 | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z pobitym doktorantem z Nigerii.                                                                                                                                                                                                                                                                       | 03.12.2016 r. |
| 165 | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z grupą osób działających w Stowarzyszeniu Ovum w Biurze RPO. Warszawa.                                                                                                                                                                                                                                | 03.12.2016 r. |
| 166 | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w uroczystości nadania skwerowi przy ul. Ogrodowej w Warszawie imienia Władysława Bartoszewskiego.                                                                                                                                                                                                        | 04.12.2016 r. |
| 167 | Spotkanie Zastępczyni RPO 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. |
| 168 | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z Porozumieniem Autyzm Polska – grupą organizacji społecznych z 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. | 08.12.2016 r. |
| 169 | Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w uroczystym otwarciu 16. Festiwalu Filmowego WATCH DOCS. Warszawa.                                                                                                                                                                                                                                                    | 09.12.2016 r. |
| 170 | Spotkanie Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza z grupą byłych więźniów obozu Mauthausen-Gusen i ich rodzinami.                                                                                                                                                                                                                                                 | 13.12.2016 r. |
| 171 | Spotkanie Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza z przedstawicielami Centralnego Zarządu Służby Więziennej w Biurze RPO.                                                                                                                                                                                                                                         | 15.12.2016 r. |
| 172 | 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. |
| 173 | Briefing dziennikarski Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara, Zastępcy RPO Stanisława Trociuka oraz Dyrektora                                                                                                                                                                                                                                          | 16.12.2016 r. |

|     |                                                                                                                                                                                                           |               |
|-----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
|     | Zespołu Mirosława Wróblewskiego dotyczący dostępu obywateli do informacji publicznej i zasad pracy przedstawicieli mediów w Sejmie.                                                                       |               |
| 174 | Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek i Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w uroczystości zamknięcia 16. Festiwalu Filmowego WATCH DOCS. Warszawa.                                                          | 16.12.2016 r. |
| 175 | Spotkanie z uczniami Szkoły Podstawowej nr 49 „Varsovia” nt. „Czym są prawa człowieka dla najmłodszych obywateli?”. Lesław Nawacki Dyrektor Zespołu i Dariusz Supeł Zastępca Dyrektora Zespołu. Warszawa. | 16.12.2016 r. |
| 176 | Wykład Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w Instytucie Stosowanych Nauk Społecznych. Warszawa.                                                                                                                 | 20.12.2016 r. |
| 177 | Spotkanie wigilijne Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z osobami dotkniętymi kryzysem bezdomności w pensjonacie św. Łazarza. Warszawa.                                                            | 24.12.2016 r. |

#### **10. Ważniejsze konferencje i seminaria z udziałem Rzecznika Praw Obywatelskich, Zastępczyni RPO, Zastępców RPO oraz pracowników Biura**

|    |                                                                                                                                                                                                             |               |
|----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| 1. | Deбата nt. „Potencjalne i realne zagrożenia dla bezpieczeństwa Polski wynikające z kryzysu imigracyjnego” zorganizowana przez Wyższą Szkołę Biznesu w Dąbrowie Górniczej. Bożena Szymik Główny Specjalista. | 12.01.2016 r. |
| 2. | Wykład inauguracyjny w związku z realizacją projektu „Akademia Młodych Prawników” zorganizowana przez Uniwersytet Opolski. Katarzyna Sobańska-Laskowska Pełnomocnik Terenowy RPO we Wrocławiu. Opole.       | 13.01.2016 r. |
| 3. | Udział Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w seminarium nt. „Czy więzienia są potrzebne wymiarowi sprawiedliwości oraz społeczeństwu?” zorganizowanym przez Polskie Towarzystwo Penitencjarne. Poznań.        | 14.01.2016 r. |
| 4. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w seminarium eksperckim prawa podatkowego nt. „Zasada rozstrzygania wątpliwości na korzyść podatnika”. Warszawa.                                          | 15.01.2016 r. |
| 5. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. „Granice niezawisłości sędziów i niezależności sądów” zorganizowanej przez Krajową Radę Sądownictwa. Warszawa.                          | 18.01.2016 r. |
| 6. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w                                                                                                                                                         | 20.01.2016 r. |

|     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                  |
|-----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
|     | seminarium eksperckim nt. „Sprawozdawczość Polski przed organami ochrony praw człowieka ONZ: diagnoza i rekomendacje” zorganizowanym przez Poznańskie Centrum Praw Człowieka Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk. Poznań.                                                                         |                  |
| 7.  | Uroczystość gali 5-lecia Centrum Bezpieczeństwa i Edukacji Służb Mundurowych Wyższej Szkoły Biznesu w Dąbrowie Górniczej. Aleksandra Wentkowska Pełnomocnik Terenowy RPO w Katowicach.                                                                                                                       | 20.01.2016 r.    |
| 8.  | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w debacie nt. „Własnym głosem o sobie – imigranci romscy w Polsce” zorganizowanej przez Wielkopolskie Stowarzyszenie Lokatorów oraz Fundację Zachodni Ośrodek Badań Społecznych i Ekonomicznych. Warszawa.                                                 | 21.01.2016 r.    |
| 9.  | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w Drugim „okrągłym stole” o mowie nienawiści zorganizowanym przez Biuro RPO. Warszawa.                                                                                                                                                                     | 25.01.2016 r.    |
| 10. | Udział Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w konferencji nt. „Zatrudnienie osób pozbawionych wolności – szansa na zmianę” zorganizowanej przez Dyrektora Generalnego Służby Więziennej i Biuro RPO. Marcin Mazur Zastępca Dyrektora KMP, Przemysław Możejko Główny Specjalista. Popowo–Parcele.                | 28–29.01.2016 r. |
| 11. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. Stosowania „Protokołu stambulskiego” zorganizowanej przez Biuro RPO. Warszawa.                                                                                                                                                           | 03.02.2016 r.    |
| 12. | Posiedzenie Podkarpackiego Forum Myśli o Bezpieczeństwie nt. „Bezpieczeństwo polskiej granicy w kontekście problemu migracyjnego oraz zagadnienia przyszłości funkcjonowania Strefy Schengen” zorganizowane przez Wyższą Szkołę Prawa i Administracji. Marcin Sośniak Główny Specjalista. Rzeszów, Przemyśl. | 09.02.2016 r.    |
| 13. | Konferencja nt. „Perspektywy dla opieki psychiatrycznej” zorganizowana przez Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego. Grzegorz Heleniak Starszy Specjalista. Poznań.                                                                                                                                 | 11.02.2016 r.    |
| 14. | Warsztaty nt. „Zyskaj na różnorodności! Jak i po co tworzyć miejsce pracy przyjazne dla osób LGBT” zorganizowane przez LGBT Business Forum. Michał Kosobudzki Specjalista. Kraków.                                                                                                                           | 11–12.02.2016 r. |

|     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                  |
|-----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| 15. | Wykład nt. praw osób starszych dla studentów Trzeciego Wieku w Będzinie. Grzegorz Krawiec Główny Specjalista.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 16.02.2016 r.    |
| 16. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w II Międzynarodowej Konferencji nt. Miejskich Polityk Narkotykowych zorganizowanej przez Krajowe Biuro ds. Przeciwdziałania Narkomanii. Warszawa.                                                                                                                                                                                                                                                                     | 17.02.2016 r.    |
| 17. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. „Twarze depresji. Nie oceniam. Akceptuję” zorganizowanej przez Fundację ITAKA, Stowarzyszenie Aktywnie Przeciwko Depresji oraz Fundacji Dzieci Niczyje.                                                                                                                                                                                                                                              | 23.02.2016 r.    |
| 18. | Interdyscyplinarna konferencja naukowo-społeczna nt. „Bezdomność w Łodzi” zorganizowana przez Łódzkie Partnerstwo Pomocy Osobom Wykluczonym i Bezdomnym. Kamilla Dołowska Dyrektor Zespołu Prawa Cywilnego. Łódź.                                                                                                                                                                                                                                                        | 23.02.2016 r.    |
| 19. | Konferencja nt. „Kara ograniczenia wolności w perspektywie nowych założeń polityki kryminalnej w Polsce” zorganizowana przez Uniwersytet Wrocławski. Marta Kolendowska-Matejczuk Zastępca Dyrektora Zespołu, Valeri Vachev Referent prawny.                                                                                                                                                                                                                              | 25–26.02.2016 r. |
| 20. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w panelu dyskusyjnym nt. „Pętla zadłużenia byłych lokatorów – roszczenia regresowe miasta Poznań” – próba wypracowania rozwiązania problemu, zorganizowana przez Biuro RPO. Kamilla Dołowska Dyrektor Zespołu, Agnieszka Jędrzejczyk Zastępca Dyrektora Zespołu, Zuzanna Rudzińska-Bluszcz Główny Koordynator ds. Strategicznych Postępowań Sądowych, Andrzej Stefański Główny Koordynator ds. Projektów Regionalnych. | 01.03.2016 r.    |
| 21. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. „Konwencja ONZ o prawach osób niepełnosprawnych – wdrażanie na poziomie lokalnym” zorganizowanej przez Biuro RPO. Warszawa.                                                                                                                                                                                                                                                                          | 02.03.2016 r.    |
| 22. | Udział Marcina Mazura Z-cy Dyrektora Zespołu i wygłoszenie referatu na III Konferencji Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego nt. Europejski Trybunał Praw Człowieka w dobie przemian”, zorganizowanej przez Katedrę Praw Człowieka i Prawa Europejskiego Wydziału Prawa i Administracji UWM w Olsztynie we współpracy z Departamentem ds. Postępowań przed Międzynarodowymi Organami Ochrony Praw Człowieka Ministerstwa Spraw                                            | 02–03.06.2016 r  |

|     |                                                                                                                                                                                                                                                     |                  |
|-----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
|     | Zagranicznych. Olsztyn.                                                                                                                                                                                                                             |                  |
| 23. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. „Niezależność sądów i trybunałów jako gwarancja praw i wolności człowieka” zorganizowanej przez Naczelna Radę Adwokacką wraz z Komisją Praw Człowieka Naczelnej Rady. Warszawa. | 05.03.2016 r.    |
| 24. | Konferencja Ignorantia Iuris Nocet – nieznajomość prawa szkodzi. Podstawy prawa dla uczniów szkół ponadgimnazjalnych zorganizowana pod patronatem RPO. Wioletta Lewicka-Szostak Zastępca Dyrektora Zespołu. Łódź.                                   | 07.03.2016 r.    |
| 25. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. „Miasta Otwarte – migracje a rozwój, sukcesy, szanse, wyzwania – edycja specjalna Smart Metropolia” zorganizowanej przez Urząd Miejski w Gdańsku.                               | 07–08.03.2016 r. |
| 26. | Konferencja nt. „Wyzwania współczesnych systemów politycznych i partyjnych” zorganizowana przez Uniwersytet Gdański. Jarosław Zbieranek Główny Specjalista.                                                                                         | 10–11.03.2016 r. |
| 27. | Udział Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w posiedzeniu Terenowej Rady do Spraw Społecznej Readaptacji i Pomocy Skazanym dla Okręgu Koszalińskiego. Koszalin.                                                                                        | 11.03.2016 r.    |
| 28. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji na Uniwersytecie w Rzeszowie.                                                                                                                                                       | 11.03.2016 r.    |
| 29. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w II Ogólnopolskiej konferencji nt. „Rodzina a prawo i sąd rodzinny”, która odbyła się w Sejmie RP. Warszawa.                                                                                     | 11.03.2016 r.    |
| 30. | Konferencja nt. „Wybrane aspekty nowelizacji prawa karnego” zorganizowana przez Biuro RPO. Warszawa.                                                                                                                                                | 11.03.2016 r.    |
| 31. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. „Na drodze pojednania. Upamiętnienie Wschodniego Memorandum Kościoła Ewangelickiego w Niemczech (Ostdenkschrift) z 1965 roku”. Warszawa.                                        | 12.03.2016 r.    |
| 32. | Konferencja nt. „Zdobycie szczyty marzeń” zorganizowana przez Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego. Katarzyna Sobańska-Laskowska Pełnomocnik Terenowy RPO we Wrocławiu. Oława.                                                            | 15.03.2016 r.    |
| 33. | Warsztaty edukacyjne dla uczniów i studentów w Biurze RPO. Warszawa.                                                                                                                                                                                | 15.03.2016 r.    |
| 34. | Konferencja nt. „Ochrona praw mniejszości romskiej w Polsce – stan obecny i wyzwania na przyszłość”                                                                                                                                                 | 16.03.2016 r.    |



|     |                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                  |
|-----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
|     | zorganizowana przez Biuro RPO. Katowice.                                                                                                                                                                                                                                           |                  |
| 35. | Konferencja nt. „Ustawy o Policji” zorganizowana pod patronatem Dziekana Wydziału Prawa Uniwersytetu Łódzkiego. Anna Grzelak Zastępca Dyrektora Zespołu. Łódź.                                                                                                                     | 17.03.2016 r.    |
| 36. | Konferencja nt. „Obudźmy Nadzieję i szukajmy rozwiązań! Nowi eksperci, nowe podejścia, nowe doświadczenia” zorganizowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich, Fundacją Polski Instytut Otwartego Dialogu, Fundacją Leonardo i Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego. Warszawa. | 17–18.03.2016 r. |
| 37. | Wykład Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara na Wawerskim Uniwersytecie Trzeciego Wieku nt. „Z czym do Rzecznika Praw Obywatelskich?”. Warszawa-Wawer.                                                                                                                        | 19.03.2016 r.    |
| 38. | Ogólnopolska konferencja naukowa nt. „Polska w strefie Schengen – doświadczenia i perspektywy” zorganizowana przez Podkarpackie Centrum Edukacji Prawnej. Rzeszów.                                                                                                                 | 19.03.2016 r.    |
| 39. | Konferencja nt. „Między teorią a praktyką. 10 lat obowiązywania ustawy o języku regionalnym na Kaszubach” zorganizowana przez zrzeszenie Kaszubsko-Pomorskie. Szemud.                                                                                                              | 21.03.2016 r.    |
| 40. | Konferencja profilaktyczna zorganizowana w ramach projektu „Wartością możemy być dla siebie” przez Szkołę Równego Traktowania. Lębork.                                                                                                                                             | 25.03.2016 r.    |
| 41. | Debata Jana Nowaka-Jeziorańskiego „O nieufności” zorganizowana przez Biuro RPO. Warszawa.                                                                                                                                                                                          | 26.03.2016 r.    |
| 42. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w seminarium nt. „Dyskryminacja kobiet w Polsce” dotyczące zaleceń Komitetu CEDAW zorganizowanym przez Biuro RPO. Warszawa.                                                                                                      | 31.03.2016 r.    |
| 43. | Symposium Obywatelskie nt. „Jak uzgadniać z mieszkańcami kłopotliwe inwestycje?” zorganizowane przez Czysta Neka Stowarzyszenie Ekologiczne i Stowarzyszenie Projekt Września. Barbara Imiołczyk Dyrektor Centrum Projektów Społecznych. Września.                                 | 02.04.2016 r.    |
| 44. | Ogólnopolska Konferencja o Prawach Mniejszości Seksualnych zorganizowana przez ELSA Kraków. Anna Mazurczak Naczelnik Wydziału.                                                                                                                                                     | 02.04.2016 r.    |
| 45. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara oraz Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w konferencji nt. „Pełny                                                                                                                                                                      | 06.04.2016 r.    |



|     |                                                                                                                                                                                                                                                               |                  |
|-----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
|     | dostęp do ochrony zdrowia. Potrzeby i prawa zdrowotne osób LGBT” zorganizowanej przez Biuro RPO. Warszawa.                                                                                                                                                    |                  |
| 46. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w seminarium o sytuacji imigrantów romskich w Polsce zorganizowanym przez Biuro RPO. Oświadczenie Rzecznika z okazji Międzynarodowego Dnia Romów. Warszawa.                 | 08.04.2016 r.    |
| 47. | Udział i wystąpienie Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza na Polsko–Niemieckiej konferencji ławniczej nt. „Rola i znaczenie pracy ławników” zorganizowanej przez Stowarzyszenie Krajowa Rada Sędziów Społecznych. Toruń.                                         | 08–09.04.2016 r. |
| 48. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara oraz Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w konferencji nt. „Węzłowe problemy prawa wykroczeń – czy potrzebna jest reforma?” zorganizowanej przez Biuro RPO. Warszawa.                                             | 11.04.2016 r.    |
| 49. | Udział przedstawicieli Biura RPO w Gdańsku w konferencji nt. „Przełamać tabu – prawa ofiar przemocy seksualnej” zorganizowanej przez Fundację na rzecz Równości i Emancypacji STER, Stowarzyszenie na rzecz Kobiet VICTORIA oraz Stowarzyszenie WAGA. Gdańsk. | 12.04.2016 r.    |
| 50. | Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w seminarium zaleceń OBWE dotyczącym polskiego Kodeksu karnego nt. „Przestępstwa motywowane uprzedzeniami – dylematy, wyzwania, strategie” zorganizowanym przez Biuro RPO. Warszawa.                                     | 15.04.2016 r.    |
| 51. | Konferencja nt. „Przestępstwa motywowane uprzedzeniami” zorganizowana przez Biuro RPO i Stowarzyszenie Interwencji Prawnej Lambda. Warszawa.                                                                                                                  | 15.04.2016 r.    |
| 52. | Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara nt. głównych wyzwań stojących przed sądownictwem administracyjnym na Zgromadzeniu Ogólnym Trybunału Konstytucyjnego. Warszawa.                                                                         | 18.04.2016 r.    |
| 53. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji naukowej nt. „Daruj innym część siebie. Transplantologia i Krwiodawstwo” zorganizowanej przez Zespół Szkół nr 36 im. Kasprzaka w Warszawie pod patronatem RPO.                                | 18.04.2016 r.    |
| 54. | Udział Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku Krzysztofa Szerkusa w Ogólnopolskiej Konferencji nt. „Prosimy dotykać eksponatów”. Gdańsk.                                                                                                                       | 18.04.2016 r.    |

|     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |               |
|-----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| 55. | Wykład Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara o sporze wokół Trybunału Konstytucyjnego i węgierskich doświadczeniach w ramach cyklu spotkań „Co się dzieje w naszym kraju?”. Warszawa.                                                                                                                                         | 18.04.2016 r. |
| 56. | Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara nt. głównych wyzwań stojących przed polskim prawem konstytucyjnym na Zgromadzeniu Ogólnym Trybunału Konstytucyjnego. Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek. Warszawa.                                                                                                        | 20.04.2016 r. |
| 57. | Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w konferencji „Równa i bezpieczna szkoła – jak ją skutecznie wspierać?” zorganizowanej przez Biuro RPO. Warszawa.                                                                                                                                                                             | 20.04.2016 r. |
| 58. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. „Kryzys uchodźczy. Kryzys wartości?” zorganizowanej przez Przedstawicielstwo Regionalne Komisji Europejskiej we Wrocławiu, Uniwersytet Wrocławski i Helsińską Fundację Praw Człowieka. Wykład Rzecznika nt. „Solidarność, otwartość, bezpieczeństwo”. Wrocław. | 21.04.2016 r. |
| 59. | Udział Pracowników Biura RPO w Ogólnopolskiej Konferencji Prawa Sportowego nt. „Prawny wymiar działalności zawodnika” zorganizowanej przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego. Gdańsk.                                                                                                                          | 25.04.2016 r. |
| 60. | Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w konferencji nt. „Polityka równości. Stan gry. Rekomendacje” zorganizowanej przez Polskie Towarzystwo Prawa Antydyskryminacyjnego. Warszawa.                                                                                                                                                 | 26.04.2016 r. |
| 61. | Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w konferencji „Temida pod lupą” nt. „Stereotypy czy dowody – monitorowanie spraw o przemoc wobec kobiet”, zorganizowanej przez Centrum Praw Kobiet. Warszawa.                                                                                                                                 | 28.04.2016 r. |
| 62. | Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w konferencji kończącej projekt nt. „Kontrola realizacji prawa młodzieży do edukacji seksualnej” zorganizowanej przez Federację na rzecz Kobiet i Planowania Rodziny i Grupa Edukatorów Seksualnych Ponton. Warszawa.                                                                         | 29.04.2016 r. |
| 63. | Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w seminarium nt. sankcji administracyjnych zorganizowanym przez Biuro RPO. Warszawa.                                                                                                                                                                                                          | 11.05.2016 r. |
| 64. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. „Europejczyk/Europejka – czyli kto?”                                                                                                                                                                                                                           | 12.05.2016 r. |

|     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                  |
|-----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
|     | zorganizowanej przez Oświęcimskie Forum Praw Człowieka. Oświęcim.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                  |
| 65. | Udział i wystąpienie Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza na konferencji pt. „Badania i innowacje w obszarze bezpieczeństwa – wymiana międzynarodowych doświadczeń” zorganizowanej przez Polską Platformę Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Warszawa.                                                                                                                                                                                                                       | 12.05.2016 r.    |
| 66. | Udział w Polsko-Amerykańskim Seminarium Bradley-Wolter Colloquium in Comparative Law & Procedure zorganizowanym przez Uniwersytet Jagielloński. Krzysztof Szczucki Główny Specjalista. Kraków.                                                                                                                                                                                                                                                                      | 12–14.05.2016 r. |
| 67. | Udział w ogólnopolskiej konferencji nt. „Prawa w rodzinie” zorganizowanej przez Europejskie Stowarzyszenie ELSA. Katarzyna Wilkońska-Żuromska Starszy radca. Białystok.                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 13.05.2016 r.    |
| 68. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara oraz Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w VIII Kongresie Kobiet zorganizowanym przez Stowarzyszenie Kongres Kobiet. Rzecznik Przedstawił Raport z działalności RPO. Zastępczyni RPO wygłosiła wystąpienie nt. „Godzenie ról rodzinnych i zawodowych”. Warszawa.                                                                                                                                                        | 13–14.05.2016 r. |
| 69. | Udział i wystąpienie Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza na Europejskiej Konferencji Ławniczej zorganizowanej przez Stowarzyszenie Krajowa Rada Sędziów Społecznych. Gdańsk.                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 13–15.05.2016 r. |
| 70. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara na II Dolnośląskim Kongresie Obywatelskim zorganizowanym przez Dolnośląską Federację Organizacji Pozarządowych wraz z 32 partnerami, organizacjami pozarządowymi, sieciami z województwa oraz samorządem lokalnym. Wystąpienie Rzecznika nt. „Prawa obywatela w praktyce – respektowanie, problemy z ich realizacją, praktyki dyskryminacyjne”. Dariusz Supeł Starszy radca administracyjny. Krzyżowa k. Świdnicy | 16.05.2016 r.    |
| 71. | Wykład Zastępczyni RPO Sylwii Spurek nt. „O transseksualizmie w życiu i w prawie” dla studentów Uniwersytetu Warszawskiego przed seansem filmu „Mów mi Marianna”. Warszawa.                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 16.05.2016 r.    |
| 72. | Udział w XIII Ogólnopolskim Sympozjum Prawa Wyznaniowego nt. „Równouprawnienie kościołów i innych związków wyznaniowych” zorganizowanym przez Zakład Prawa Konstytucyjnego i Wyznaniowego Wydziału Prawa i                                                                                                                                                                                                                                                          | 16–18.05.2016 r. |

|     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                      |
|-----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|
|     | Administracji Uniwersytetu Opolskiego. Marcin Malecko<br>Referent. Pokrzywa k. Opola.                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                      |
| 73. | Udział Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w IV Ogólnopolskiej Konferencji Penitencjarnej z cyklu Współczesne Problemy Penitencjarystyki nt. „Aktywność zawodowa skazanych jako obszar oddziaływań penitencjarnych” zorganizowanej przez Terenowe Koło Towarzystwa Penitencjarnego w Czarnem oraz Akademię Pomorską w Słupsku. Czarne.                                         | 19–20.05.2016 r.     |
| 74. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w międzynarodowej konferencji „Odwilż 1956” zorganizowanej przez Warszawskie Centrum Innowacji Edukacyjno-Społecznej i Szkoleń oraz Dom Spotkań z Historią. Rzecznik wygłosił wykład nt. „Prawa człowieka w reżimach totalitarnych”.                                                                                       | 21.05.2016 r.        |
| 75. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w debacie nt. „Prawa Człowieka w XXI wieku” zorganizowanej przez Biuro RPO. Warszawa.                                                                                                                                                                                                                                      | 24.05.2016 r.        |
| 76. | Udział Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w konferencji pt. „Dziecko między prawem a rzeczywistością” zorganizowanej przez: Towarzystwo Przyjaciół Dzieci Oddział Okręgowy w Koszalinie, Politechnikę Koszalińską, Wydział Technologii i Edukacji Politechniki Koszalińskiej, Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Koszalinie, Komendę Miejską Policji w Koszalinie. Koszalin. | 30–31.05.2016 r.     |
| 77. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. „Zakłady poprawcze i schroniska dla nieletnich w świetle działań KMP” zorganizowanej przez Biuro RPO. Warszawa.                                                                                                                                                                                          | 31.05.–01.06.2016 r. |
| 78. | Udział i wygłoszenie wykładu Zastępcy RPO Stanisława Trociuka na VII Zjeździe Katedr Postępowania Karnego zorganizowanym przez Uniwersytet Gdański. Sopot.                                                                                                                                                                                                                   | 02.06.2016 r.        |
| 79. | Udział w konferencji nt. „Uniwersalizm Pracy Ludzkiej – Kariera Zawodowa” zorganizowanej przez Instytut Pracy Socjalnej Uniwersytetu Pedagogicznego im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie we współpracy z Urzędem Miasta Krakowa. Anna Chabiera Specjalista. Kraków.                                                                                                     | 02.06.2016 r.        |
| 80. | Ogólnopolska konferencja naukowa nt. „Kryzys migracyjny a bezpieczeństwo – zagrożenia i wyzwania, aspekty prawne” zorganizowana przez Uniwersytet Mikołaja Kopernika w                                                                                                                                                                                                       | 02.06.2016 r.        |

|     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                  |
|-----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
|     | Toruniu. Marcin Sośniak Naczelnik Wydziału. Toruń.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                  |
| 81. | Udział Marcina Mazura Z-cy Dyrektora Zespołu i wygłoszenie referatu na III Konferencji Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego nt. „Europejski Trybunał Praw Człowieka w dobie przemian”, zorganizowanej przez Katedrę Praw Człowieka i Prawa Europejskiego Wydziału Prawa i Administracji UWM w Olsztynie we współpracy z Departamentem ds. Postępowań przed Międzynarodowymi Organami Ochrony Praw Człowieka Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Olsztyn. | 02–03.06.2016 r. |
| 82. | III Konferencja Naukowa Praw Człowieka i Międzynarodowego Prawa Humanitarnego zorganizowana przez Uniwersytet Warmińsko–Mazurski w Olsztynie. Monika Marchan-Bednarek Główny Specjalista oraz Marcin Mazur Zastępca Dyrektora Zespołu.                                                                                                                                                                                                                 | 02–03.06.2016 r. |
| 83. | Udział Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w I Świętokrzyskiej Uniwersyteckiej Konferencji Penitencjarnej nt. „Diversion w perspektywie penitencjarnej”. Ewelina Brzostymowska Specjalista wygłosiła referat na temat aktywności RPO w kontekście opieki medycznej więźniów. Kielce.                                                                                                                                                                     | 03–04.06.2016 r. |
| 84. | Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w debacie Świat pod Lupą. Warszawskie Spotkania Międzynarodowe nt. „Prawa obywatelskie – jaka jest ich wartość w dzisiejszej Europie Środkowej?” zorganizowanej przez Europejską Radę Spraw Zagranicznych i Fundację im. Heinricha Bölla. Warszawa.                                                                                                                                                               | 04.06.2016 r.    |
| 85. | Debata doradczo-programowa zorganizowana przez Polskie Forum Osób Niepełnosprawnych nt. „Podstawy wdrażania Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych”. Krzysztof Kurowski Specjalista.                                                                                                                                                                                                                                                               | 06.06.2016 r.    |
| 86. | Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek oraz Anny Dobrzyn Starszego radcy w konferencji nt. „Feminist for Transformation” w Europejskim Centrum Solidarności w Gdańsku.                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 07.06.2016 r.    |
| 87. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w debacie eksperckiej nt. „Prawo do ochrony zdrowia w świetle art. 68 Konstytucji RP”. Zielona Góra.                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 08.06.2016 r.    |
| 88. | Konferencja nt. „Biobanki: wyzwanie w czasach Big Data” zorganizowana przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Anna Białek umowa zlecenie.                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 08.06.2016 r.    |

|     |                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                  |
|-----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
|     | Warszawa.                                                                                                                                                                                                                                                                               |                  |
| 89. | Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w posiedzeniu Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych. Warszawa.                                                                                                                                                                               | 09.06.2016 r.    |
| 90. | Udział Katarzyny Łakomej Dyrektora Zespołu w debacie poświęconej sytuacji na rynku kredytów denominowanych i indeksowanych do walut obcych, zorganizowanej przez Kancelarię Prezydenta RP.                                                                                              | 09.06.2016 r.    |
| 91. | Konferencja nt. „Jakość życia osób niepełnosprawnych na początku XXI wieku” zorganizowana przy współudziale Biura RPO. Katarzyna Sobańska-Laskowska Pełnomocnik Terenowy RPO we Wrocławiu wygłosiła referat nt. „Działalności RPO na rzecz niepełnosprawnych”.                          | 09–10.06.2016 r. |
| 92. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. „Wybrane aspekty praw człowieka a bioetyka” zorganizowanej w Biurze RPO. Warszawa.                                                                                                                                  | 10.06.2016 r.    |
| 93. | Zastępca RPO Stanisław Trociuk wygłosił wykład na konferencji podsumowującej projekt „Szkoła Równego Traktowania” Fundacji Bronisława Geremka. Warszawa.                                                                                                                                | 13.06.2016 r.    |
| 94. | Uroczysta konferencja naukowa nt. „Ewolucja nauki i nauczania prawa 50 lat Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego” zorganizowana przez Uniwersytet Śląski w Katowicach. Aleksandra Wentkowska Pełnomocnik Terenowy RPO w Katowicach i Sławomir Tkacz Główny Specjalista. | 14.06.2016 r.    |
| 95. | Udział Katarzyny Łakomej Dyrektora Zespołu w uroczystym otwarciu szpitala Radomskiego Centrum Onkologii. Radom.                                                                                                                                                                         | 14.06.2016 r.    |
| 96. | Udział Zastępcy RPO Stanisława Trociuka i Anny Mazurczak Naczelnika Wydziału w konferencji prasowej w związku z przedstawieniem raportu Nilsa Miiznieksa, Komisarza Praw Człowieka Rady Europy, podsumowującego jego wizytę w Polsce w lutym 2016 r. Warszawa.                          | 15.06.2016 r.    |
| 97. | Udział Katarzyny Łakomej Dyrektora Zespołu w Polsko-Niemieckim Szczycie Biznesu w związku z 25. rocznicą podpisania Traktatu o Przyjaźni i Dobrym Sąsiedztwie, zorganizowanym przez Konfederację Lewiatan. Warszawa.                                                                    | 15.06.2016 r.    |
| 98. | Udział Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach Aleksandry Wentkowskiej w roli eksperta w seminarium naukowym związanym z projektem nt. „Koordynacja, komunikowanie i zaufanie jako czynniki skutecznej współpracy międzyorganizacyjnej w systemie zarządzania                          | 15.06.2016 r.    |



|      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |               |
|------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
|      | bezpieczeństwem publicznym” zorganizowanym w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim w Katowicach.                                                                                                                                                                                                                                                              |               |
| 99.  | Konferencja nt. „Dylematy wynikające z realizacji Prawa dostępu do informacji publicznej i ochronie danych osobowych” zorganizowana przez Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych Centrum Ochrony Danych Osobowych i Zarządzania Informacją WPiA UŁ. Mirosław Wróblewski Dyrektor Zespołu. Łódź.                                             | 15.06.2016 r. |
| 100. | Seminarium nt. zasad praworządności, zorganizowane przez Instytut Prawa SGH oraz Katedrę Prawa Europejskiego WPiA Uniwersytetu Warszawskiego. Agnieszka Grzelak Zastępca Dyrektora Zespołu. Warszawa.                                                                                                                                                | 16.06.2016 r. |
| 101. | Ogólnopolska konferencja nt. „Wykonywanie zawodów prawniczych w obliczu planowanych reform”, zorganizowana przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Lubelskiego. Aleksandra Kistowska Starszy radca. Lublin.                                                                                                                                 | 20.06.2016 r. |
| 102. | Posiedzenie seminaryjne nt. „Unijna reforma prawa ochrony danych osobowych – wyzwania dla Polski” zorganizowane przez Senat RP. Agnieszka Grzelak Zastępca Dyrektora Zespołu, Karolina Miksa Starszy radca. Warszawa.                                                                                                                                | 22.06.2016 r. |
| 103. | Konferencja nt. „Bezdomność w Polsce – doświadczenia i perspektywy (35 lat TPBA w Polsce) zorganizowana w Europejskim Centrum Solidarności w Gdańsku. Anna Dobrzyn Starszy radca.                                                                                                                                                                    | 22.06.2016 r. |
| 104. | Udział Zastępcy RPO Stanisława Trociuka w konferencji z okazji 25-lecia demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce zorganizowanej przez Państwową Komisję Wyborczą. Warszawa.                                                                                                                                                    | 23.06.2016 r. |
| 105. | Międzynarodowa konferencja nt. „Metody i techniki diagnozy potencjału zawodowego i predyspozycji młodzieży stosowanych w krajach europejskich” zorganizowana przez Stowarzyszenie Centrum Społecznego Rozwoju z siedzibą w Łaziskach Górnych i Szkołą Wyższą Psychologii Społecznej Wydział Zamiejscowy w Katowicach. Michał Kosobudzki Specjalista. | 24.06.2016 r. |
| 106. | Konferencja nt. zagadnień związanych z samorządnością studencką i przestrzeganiem praw studentów zorganizowana przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich we współpracy z Niezależnym Zrzeszeniem Studentów. Warszawa.                                                                                                                                 | 25.06.2016 r. |
| 107. | Konferencja podsumowująca ogólnopolską debatę o edukacji                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 27.06.2016 r. |



|     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |               |
|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
|     | nt. „Uczeń. Rodzic. Nauczyciel – Dobra zmiana” zorganizowana przez Ministerstwo Edukacji Narodowej. Gracja Zahia Radca. Toruń.                                                                                                                                                                                                                                                                  |               |
| 108 | Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w Trzecim posiedzeniu Zespołu Ekspertów ds. Alimentów zorganizowanym przez Rzecznika Praw Dziecka. Warszawa.                                                                                                                                                                                                                                               | 28.06.2016 r. |
| 109 | XI Kongres Gospodarki Elektronicznej zorganizowany przez Związek Banków Polskich. Katarzyna Łakoma Dyrektor Zespołu. Warszawa.                                                                                                                                                                                                                                                                  | 28.06.2016 r. |
| 110 | Seminarium edukacyjne nt. „Kardiologia dziś i jutro – ocena dostępności do innowacyjnych terapii” zorganizowane przez Fundację Watch Health Care. Ewa Osińska Starszy Specjalista Warszawa.                                                                                                                                                                                                     | 28.06.2016 r. |
| 111 | Konferencja podsumowująca projekt nt. „Alternatywy dla kary pozbawienia wolności” zorganizowana przez Helsińską Fundację Praw Człowieka. Janina de Michelis Główny Specjalista. Warszawa.                                                                                                                                                                                                       | 28.06.2016 r. |
| 112 | Udział Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w seminarium HFPC – „Alternatywy dla pozbawienia wolności – perspektywa europejska” podsumowującym projekt „Europejskie obserwatorium alternatyw dla pozbawienia wolności”. Warszawa.                                                                                                                                                                  | 28.06.2016 r. |
| 113 | Udział i wystąpienie Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w seminarium eksperckim nt. „Problematyka podejmowania interwencji wobec osób z zaburzeniami psychicznymi lub niekontrolującymi swoich zachowań z innych przyczyn” zorganizowanym w Szkole Policji w Słupsku. Wystąpienie nt. „Osoby niepełnosprawne i z zaburzeniami psychicznymi w systemie wymiaru sprawiedliwości w Polsce”. Słupsk. | 29.06.2016 r. |
| 114 | Konferencja nt. „Badania kliniczne, bioetyka i prawo – perspektywa pacjenta” zorganizowana przez Federację Pacjentów Polskich. Anna Białek umowa zlecenia. Sękocin Stary.                                                                                                                                                                                                                       | 29.06.2016 r. |
| 115 | Seminarium nt. „Auschwitz – Historia – Edukacja Obywatelska” zorganizowane przez Komendę Wojewódzką Policji w Katowicach w Auschwitz-Birkenau w Oświęcimiu. Bożena Szymik Główny Specjalista, Michał Kosobudzki Specjalista, Magdalena Sobas Starszy referent oraz Dominika Iwan Referent.                                                                                                      | 29.06.2016 r. |
| 116 | Udział Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w konferencji nt.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 01.07.2016 r. |

|     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                  |
|-----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
|     | „Alternatywy dla pozbawienia wolności – perspektywa europejska” zorganizowanej przez Helsińską Fundację Praw Człowieka. Warszawa.                                                                                                                                                                                                                                                        |                  |
| 117 | Międzynarodowa Konferencja „Choroby Rzadkie - nasze zadanie” pod patronatem RPO. Białobrzegi.                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 01–03.07.2016 r. |
| 118 | Debata „Ustawa o ochronie sygnalistów w Polsce. O potrzebie i perspektywach jej wprowadzenia” pod honorowym patronatem RPO.                                                                                                                                                                                                                                                              | 04.07.2016 r.    |
| 119 | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w debacie nt. „Po co nam konstytucja?” zorganizowanej przez władze miasta Darłowo. Darłowo-Darłówek.                                                                                                                                                                                                                                   | 09.07.2016 r.    |
| 120 | Dyskusja panelowa poświęcona możliwościom wsparcia edukacji antydyskryminacyjnej ze strony samorządów, uczelni wyższych oraz instytucji publicznych. Dyskusja odbyła się w ramach spotkania Podlaskiej Sieci Różnorodności oraz Koalicji na rzecz Edukacji Antydyskryminacyjnej w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podlaskiego. Katarzyna Wilkołaska-Żuromska Specjalista. Białystok. | 12.07.2016 r.    |
| 121 | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara oraz Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w debacie europejskich ombudsmanów nt. „Dlaczego potrzebujemy rzeczników praw obywatelskich we współczesnej Europie?” zorganizowanej przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Ambasadę Austrii oraz Instytut Spraw Publicznych. Warszawa.                                                          | 19.07.2016 r.    |
| 122 | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w debacie „Żeby nie było śladów – trudne rozliczenia z przeszłością. Sprawa Grzegorza Przemyka” zorganizowanej przez Burmistrza Złocieńca. Złocieniec.                                                                                                                                                                                 | 11.08.2016 r.    |
| 123 | Udział Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach Aleksandry Wentkowskiej w uroczystych obchodach Wojewódzkiego Święta Wojska Polskiego w Tychach.                                                                                                                                                                                                                                         | 24.08.2016 r.    |
| 124 | Udział Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w konferencji rocznej prezentującej raport KMP w Biurze RPO.                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 25.08.2016 r.    |
| 125 | Wykład Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara nt. „Kryzysu uchodźczego w kontekście ochrony praw człowieka” podczas corocznego spotkania zorganizowanego przez Poznańskie Centrum Praw Człowieka INP PAN i Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza. Poznań.                                                                                                 | 29.08.2016 r.    |

|      |                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                  |
|------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| 126. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. „Od korzeni do pędów” zorganizowanej przez Instytut Polskiego Języka Migowego pod honorowym patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich. Warszawa.                                                                         | 03.09.2016 r.    |
| 127. | Rzecznik Praw Obywatelskich Adam Bodnar złożył przed Sejmem RP Informację o działalności RPO za rok 2015.                                                                                                                                                                                  | 05.09.2016 r.    |
| 128. | Udział Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w prezentacji Informacji o działalności RPO za rok 2015 przed Sejmową Komisją Sprawiedliwości oraz na posiedzeniu plenarnym.                                                                                                                      | 05.09.2016 r.    |
| 129. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w seminarium eksperckim nt. „Protokół fakultatywny do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych – skuteczne narzędzie ochrony praw osób z niepełnosprawnościami” zorganizowanym w Biurze RPO. Warszawa. | 06.09.2016 r.    |
| 130. | Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w Forum III Wieku nt. „Polityka senioralna wyzwaniem dla Europy. Szanse i bariery starzejącego się społeczeństwa” zorganizowanym przez Federację Uniwersytetów Trzeciego Wieku. Nowy Sącz.                                                            | 07.09.2016 r.    |
| 131. | Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w XXVI Forum Ekonomicznym i odbywającym się w jego ramach Forum Zdrowia nt. „Ograniczanie nierówności w dostępie do opieki zdrowotnej – wyzwanie dla systemu ochrony zdrowia” zorganizowanym przez Instytut Studiów Wschodnich. Krynica-Zdrój.        | 07–09.09.2016 r. |
| 132. | Rzecznik Praw Obywatelskich Adam Bodnar wręczył Pani Joannie Muszkowskiej-Penson i Pani Oldze Krzyżanowskiej odznakę „Za Zasługi dla Ochrony Praw Człowieka”. Gdańsk.                                                                                                                      | 08.09.2016 r.    |
| 133. | Konferencja Model United Nations – POLMUN 2016 pod honorowym patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich. Warszawa.                                                                                                                                                                            | 08–11.09.2016 r. |
| 134. | Udział Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w konferencji nt. „Izby wytrzeźwień a policyjne pomieszczenia dla osób zatrzymanych – ku modelowi optymalnemu” zorganizowanej w Biurze RPO. Warszawa.                                                                                             | 12.09.2016 r.    |
| 135. | Międzynarodowa konferencja naukowa nt. „Rola dzielnicowego w zapewnieniu bezpieczeństwa lokalnego” zorganizowana przez Wyższą Szkołę Biznesu oraz Komendanta Wojewódzkiego Policji. Magdalena Sobas                                                                                        | 12.09.2016 r.    |

|      |                                                                                                                                                                                                                                                                   |                  |
|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
|      | Starszy referent. Dąbrowa Górnicza.                                                                                                                                                                                                                               |                  |
| 136. | Udział Zastępcy RPO Stanisława Trociuka, Mirosława Wróblewskiego Dyrektora Zespołu oraz Michała Kosobudzkiego Specjalisty w debacie nt. „Trybunał Konstytucyjny jako współtwórca polskiej kultury prawnej” zorganizowanej przez Uniwersytet Jagielloński. Kraków. | 12–13.09.2016 r. |
| 137. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w seminarium nt. „Kondycja geriatry w Polsce” zorganizowanym w Biurze RPO. Warszawa.                                                                                                                            | 13.09.2016 r.    |
| 138. | Konferencja naukowa nt. „Obowiązek ubezpieczenia społecznego” zorganizowana przez Polskie Stowarzyszenie Ubezpieczeń Społecznych. Lesław Nawacki Dyrektor Zespołu. Złoty Potok.                                                                                   | 15–16.09.2016 r. |
| 139. | Konferencja naukowa nt. „Prawo karne jutra – między pragmatyzmem a dogmatyzmem”, zjazd Katedr Prawa Karnego materialnego i kryminologii zorganizowany przez Uniwersytet Gdański Wydział Prawa i Administracji. Valeri Vachev Starszy Specjalista. Gdańsk.         | 15–18.09.2016 r. |
| 140. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w obchodach 77. rocznicy napaści ZSRR na Polskę. Warszawa.                                                                                                                                                      | 17.09.2016 r.    |
| 141. | Udział Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w V Kongresie Kobiet Pomorza zorganizowanym przez Trójmiejską Akcję Kobiet oraz Europejskie Centrum Solidarności. Gdańsk.                                                                                                | 17.09.2016 r.    |
| 142. | Konferencja „Otworzyć Bramy Tolerancji – jak współdziałać dla dobra osoby chorującej psychicznie” pod honorowym patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich.                                                                                                          | 18–21.09.2016 r. |
| 143. | Seminarium nt. „Prawa Romów i innych mniejszości narodowych i etnicznych” zorganizowane przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Magdalena Kuruś Zastępca Dyrektora. Kraków.                                                                                       | 19.09.2016 r.    |
| 144. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w Zjeździe Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego zorganizowanym przez Uniwersytet Jagielloński. Zakopane.                                                                             | 19.09.2016 r.    |
| 145. | Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji. Warszawa.                                                                                                                                                                | 20.09.2016 r.    |
| 146. | Wykład Zastępcy RPO Stanisława Trociuka z okazji Zjazdu Dziekanów Uniwersyteckich Wydziałów Prawa zorganizowanego przez Uniwersytet Opolski. Opole.                                                                                                               | 20.09.2016 r.    |

|      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |               |
|------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| 147. | Udział Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w VII Kongresie Dyrektorów Młodzieżowych Ośrodków Wychowawczych zorganizowanym przez Dyrektora Młodzieżowego Centrum Edukacji i Readaptacji Społecznej. Goniądz.                                                                                                                                               | 20.09.2016 r. |
| 148. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara oraz Komisarza Praw Człowieka Rady Europy Nilsa Muižnieksa w II Kongresie Osób z Niepełnosprawnościami pod honorowym patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich. Warszawa.                                                                                                                               | 20.09.2016 r. |
| 149. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w seminarium nt. „Wymiar sprawiedliwości w Polsce – refleksje na kanwie raportu Komisarza Praw Człowieka Rady Europy”, które odbyło się w siedzibie Biura RPO. Warszawa.                                                                                                                              | 20.09.2016 r. |
| 150. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w konferencji z okazji jubileuszu prof. Eleonory Zielińskiej. Wręczenie przez Rzecznika odznaki honorowej RPO „Za Zasługi dla Ochrony Praw Człowieka” zorganizowane przez Instytut Prawa Karnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Warszawa. | 22.09.2016 r. |
| 151. | Panel dyskusyjny nt. „Prawo językowe a różnorodność językowa” zorganizowany przez Stowarzyszenie Wilamowianie, Wydział Artes Liberales Uniwersytetu Warszawskiego oraz SOAS University of London. Szkoła terenowa w Wilamowicach. Marcin Sośniak Naczelnik Wydziału. Wilamowice.                                                                        | 22.09.2016 r. |
| 152. | Symposium „Zadania straży gminnych i miejskich w zakresie kontroli gospodarowania odpadami” pod honorowym patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich.                                                                                                                                                                                                      | 22.09.2016 r. |
| 153. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara oraz Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w seminarium dotyczącym sytuacji osób zatrzymanych przez Policję, a przejawiających dysfunkcje psychiczne, odbywającym się w Biurze RPO. Warszawa.                                                                                                             | 23.09.2016 r. |
| 154. | Udział Pełnomocnika Terenowego RPO we Wrocławiu Katarzyny Sobańskiej-Laskowskiej w debacie dla seniorów nt. „Czy seniorzy boją się inności” zorganizowanej przez Regionalne Centrum Wspierania Inicjatyw Pozarządowych. Wałbrzych.                                                                                                                      | 23.09.2016 r. |
| 155. | Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w panelu dyskusyjnym nt. „Społeczne i osobiste konsekwencje braku                                                                                                                                                                                                                                                  | 24.09.2016 r. |

|     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                  |
|-----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
|     | prawnego uregulowania związków osób tej samej płci oraz skutecznej ochrony przed dyskryminacją” zorganizowanym przez Grupę Stonewall. Poznań.                                                                                                                                                                                                                                                                |                  |
| 156 | Udział Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza oraz Tomasza Oklejaka Naczelnika Wydziału w konferencji nt. „Służby mundurowe w społeczeństwie obywatelskim” zorganizowanej przez Federację Stowarzyszeń Służb Mundurowych RP. Warszawa.                                                                                                                                                                            | 26.09.2016 r.    |
| 157 | Udział Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w uroczystościach z okazji 77. rocznicy powstania Polskiego Państwa Podziemnego oraz złożenie wieńca pod pomnikiem AK. Warszawa.                                                                                                                                                                                                                                    | 27.09.2016 r.    |
| 158 | Udział Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza, Justyny Lewandowskiej Dyrektora Zespołu, Przemysława Kazimirskiego Zastępcy Dyrektora i Agnieszki Jędrzejczyk Zastępczyni Dyrektora Zespołu w I Debacie Regionalnej KMP zorganizowanej przez Biuro RPO. Katowice.                                                                                                                                                  | 28.09.2016 r.    |
| 159 | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w finałowej gali XI edycji konkursu Lodołamacze skierowanego do pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne, zorganizowanej przez Fundację Aktywizacji Zawodowej Osób Niepełnosprawnych i Polską Organizację Pracodawców Osób Niepełnosprawnych. Wydarzenie jest objęte honorowym patronatem małżonki Prezydenta RP Agaty Kornhauser-Dudy. Warszawa. | 29.09.2016 r.    |
| 160 | Konferencja nt. „Women in Science – Tradition of Maria Skłodowska-Curie” zorganizowana przez Politechnikę Łódzką. Anna Błaszczak-Banasiak. Łódź.                                                                                                                                                                                                                                                             | 30.09.2016 r.    |
| 161 | Międzynarodowy Dzień Osób Starszych pod honorowym patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich. Warszawa.                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 02.10.2016 r.    |
| 162 | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w posiedzeniu obywatelskiego Parlamentu Seniorów nt. „Godność się nie starzeje”. Warszawa.                                                                                                                                                                                                                                                                 | 03.10.2016 r.    |
| 163 | XXXV Zjazd Kresowych Żołnierzy Armii Krajowej zorganizowany przez Światowy Związek Żołnierzy Armii Krajowej Okręg Szczecin, Instytut Pamięci Narodowej – Komisję 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                                  | 03–04.10.2016 r. |



|      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                  |
|------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
|      | punktami przyjąć interesantów. Międzyzdroje.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                  |
| 164. | Udział Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza oraz Aleksandry Wentkowskiej Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach w V Forum Pełnomocników Służb Mundurowych nt. „Ochrona praw człowieka w działaniach służb mundurowych” zorganizowanym przez Komendanta Wojewódzkiego Policji w Kielcach. Wólka Milanowska, Chęciny, Kielce.                                                   | 04.10.2016 r.    |
| 165. | Śląskie Obchody Dnia Zdrowia Psychicznego pod honorowym patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich. Katowice.                                                                                                                                                                                                                                                                   | 04.10.2016 r.    |
| 166. | Przegląd Umiejętności Artystycznych Zespołów Seniorów i Osób Niepełnosprawnych PUMA pod patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich. Dąbrowa Górnicza.                                                                                                                                                                                                                           | 04–07.10.2016 r. |
| 167. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w posiedzeniu sejmowej Komisji Polityki Senioralnej. Warszawa.                                                                                                                                                                                                                                                             | 05.10.2016 r.    |
| 168. | Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w seminarium nt. „Godzenie ról rodzinnych i zawodowych. Równe traktowanie rodziców na rynku pracy” zorganizowanym w Biurze RPO. Warszawa.                                                                                                                                                                                               | 06.10.2016 r.    |
| 169. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w Kongresie Kultury i panelu nt. „Instytucja kultury bez przemocy”. Warszawa.                                                                                                                                                                                                                                              | 07.10.2016 r.    |
| 170. | III Ogólnopolskie Senioralia w Krakowie pod honorowym patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich. Aleksandra Wentkowska Pełnomocnik Terenowy RPO w Katowicach. Kraków.                                                                                                                                                                                                          | 08.10.2016 r.    |
| 171. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w V Wschowskim Kongresie Kobiet pod hasłem „Smak szczęścia”. Wschowa.                                                                                                                                                                                                                                                      | 08.10.2016 r.    |
| 172. | 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.    |
| 173. | Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek oraz Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w konferencji z okazji 40. rocznicy powstania KOR nt. „Początki walki o prawa człowieka”                                                                                                                                                                                                         | 11.10.2016 r.    |



|      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                  |
|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
|      | zorganizowanej przez Okręgową Radę Adwokacką i Stowarzyszenie im. Prof. Zbigniewa Hołdy. Warszawa.                                                                                                                                                                                                                                                                |                  |
| 174. | V Oławska Konferencja Mediacyjna pod honorowym patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich. Katarzyna Sobańska-Laskowska Pełnomocnik Terenowy RPO we Wrocławiu. Oława.                                                                                                                                                                                                | 12.10.2016 r.    |
| 175. | 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.    |
| 176. | Panel dyskusyjny nt. „Izby Wytrzeźwień a policyjne pomieszczenia dla osób zatrzymanych – ku modelowi optymalnemu” zorganizowany przez Stowarzyszenie Dyrektorów i Głównych Księgowych Izb Wytrzeźwień w Polsce. Justyna Lewandowska Dyrektor Zespołu. Swolszewice Małe.                                                                                           | 13.10.2016 r.    |
| 177. | Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w gali „Ramię w ramię po równość 2016 – LGBT i przyjaciele” zorganizowanej przez Kampanię Przeciw Homofobii. Warszawa.                                                                                                                                                                                                       | 13.10.2016 r.    |
| 178. | Udział Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w X Seminarium Warszawskim nt. „Pozytywne i negatywne obowiązki państwa wobec osób pozbawionych wolności – aktualne wyzwania polskiego systemu penitencjarnego” zorganizowanym przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych i Służbę Więzienną. Ewa Dawidziuk Dyrektor Zespołu oraz Marcin Mazur Zastępca Dyrektora. Warszawa. | 14.10.2016 r.    |
| 179. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara oraz Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w konferencji nt. „Adwokatura w obronie praw człowieka” zorganizowanej przez Komisję Praw Człowieka przy Naczelnej Radzie Adwokackiej. Warszawa.                                                                                                                             | 15.10.2016 r.    |
| 180. | Konferencja nt. „Podwójny potencjał” pod patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich zorganizowana przez Stowarzyszenie CODA Polska, Słyszące dzieci – niesłyszący rodzice. Warszawa.                                                                                                                                                                                 | 15.10.2016 r.    |
| 181. | Udział Zastępcy RPO 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. |

|     |                                                                                                                                                                                                                                                             |                  |
|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| 182 | 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.    |
| 183 | II edycja „Tygodnia Konstytucyjnego” pod honorowym patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich.                                                                                                                                                                 | 17–23.10.2016 r. |
| 184 | Konferencja nt. „Śląskie bezpieczne dla seniora” zorganizowana w ramach Wojewódzkiego Tygodnia Seniora. Michał Kosobudzki Specjalista oraz Katarzyna Boryń Specjalista. Mysłowice.                                                                          | 18.10.2016 r.    |
| 185 | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w I posiedzeniu Rady Ekspertów Krajowego Mechanizmu Prewencji (KMP). Warszawa.                                                                                        | 18.10.2016 r.    |
| 186 | Konferencja nt. „Śląskie bezpieczne dla seniora” zorganizowane w ramach Wojewódzkiego Tygodnia Seniora. Michał Kosobudzki Specjalista. Częstochowa.                                                                                                         | 20.10.2016 r.    |
| 187 | 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. |
| 188 | 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.    |
| 189 | Udział Zastępcy RPO 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.    |
| 190 | Konferencja nt. „Instytucje ombudsmana 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.    |
| 191 | Konferencja nt. „Śląskie bezpieczne dla seniora” w ramach Wojewódzkiego Tygodnia Seniora. Aleksandra Wentkowska Pełnomocnik Terenowy RPO w Katowicach. Rybnik.                                                                                              | 21.10.2016 r.    |
| 192 | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w                                                                                                                                                                                                         | 21–22.10.2016 r. |

|     |                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                  |
|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
|     | Międzynarodowym symposium poświęconym Romom pod honorowym patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich zorganizowanym przez Ambasadę Austrii oraz Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie. Marcin Sośniak Naczelnik Wydziału. Kraków.                                                              |                  |
| 193 | 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. |
| 194 | III Kongres Zdrowia Seniorów Ziemi Zawierciańskiej „Starzejemy się w dobrym stylu” pod honorowym patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich. Łazy.                                                                                                                                           | 22.10.2016 r.    |
| 195 | Konferencja nt. „Przemoc w cyberprzestrzeni jako lustro relacji w świecie społecznym” pod honorowym patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich. Katarzyna Sobańska-Laskowska Pełnomocnik Terenowy RPO we Wrocławiu. Wrocław.                                                                 | 24.10.2016 r.    |
| 196 | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w Ogólnopolskiej konferencji „Pomoc dzieciom – ofiarom przestępstw” zorganizowanej przez Fundację Dajemy Dzieciom Siłę pod honorowym patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich. Warszawa.                                                 | 24.10.2016 r.    |
| 197 | Udział Zastępcy RPO 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. |
| 198 | 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.    |
| 199 | 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.    |
| 200 | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w debacie nt. „Po co potrzebny nam niezawisły sędzia” zorganizowanej przez Wydział Prawa i Administracji                                                                                                                                | 26.10.2016 r.    |

|      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                  |
|------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
|      | Uniwersytetu Śląskiego. Katowice.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                  |
| 201. | 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.    |
| 202. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w debacie nt. „Czy obywatelskość ma płęć” 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.    |
| 203. | Panel ekspertów z udziałem przedstawicieli Najwyższej Izby Kontroli nt. zatrudnienia skazanych. Marcin Mazur Zastępca Dyrektora Zespołu. Rzeszów.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 26–27.10.2016 r. |
| 204. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara oraz Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w gali wręczenia Nagrody Radia ZET im. Andrzeja Wojciechowskiego. Warszawa.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 27.10.2016 r.    |
| 205. | 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 Praw Obywatelskich. Michał Kleszcz Główny Specjalista. Chrzanów.                                         | 27.10.2016 r.    |
| 206. | 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, Anna Dobrzym Starszy radca, Kamil Dunaj Radca oraz Agnieszka Śliwińska-Woźniak Radca administracyjny. Toruń. | 28.10.2016 r.    |
| 207. | Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w konferencji nt. „Reprywatyzacja Rzeczywistość – Mity – Przyszłość” zorganizowanej przez Okręgową Radę Adwokacką.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 03.11.2016 r.    |

|      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |               |
|------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
|      | Warszawa.                                                                                                                                                                                                                                                                                         |               |
| 208. | Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w XI Zjeździe Radców Prawnych. Warszawa.                                                                                                                                                                                                                     | 04.11.2016 r. |
| 209. | Udział Zastępczyni RPO 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. |
| 210. | Konferencja nt. „Prawo pacjenta do informacji” zorganizowana przez Instytut Komunikacji Zdrowotnej. Katarzyna Łakoma Dyrektor Zespołu. Sopot.                                                                                                                                                     | 07.11.2016 r. |
| 211. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara oraz Zastępczyni RPO 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. |
| 212. | Konferencja nt. „Edukacja i terapia w warunkach izolacji penitencjarnej” zorganizowana przez Zakład Karny w Lublińcu. Aleksandra Wentkowska Pełnomocnik Terenowy RPO w Katowicach oraz Magdalena Sobas Starszy referent. Lubliniec.                                                               | 08.11.2016 r. |
| 213. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara oraz wręczenie statuetki Architekta Zrównoważonego Rozwoju o. Ludwikowi Wiśniewskiemu podczas gali „SDG dla Polski” zorganizowanej przez Global Compact Poland wraz z polskimi członkami UN Global Compact oraz Partnerami Programów. Warszawa. | 09.11.2016 r. |
| 214. | Konferencja nt. „Słupsk – tu zwierzęta mają głos!” zorganizowana przez Urząd Miasta Słupsk i Fundację MRNRZ Viva. Krzysztof Szerkus Pełnomocnik Terenowy RPO w Gdańsku. Słupsk.                                                                                                                   | 09.11.2016 r. |
| 215. | Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w seminarium na temat sytuacji cudzoziemców ubiegających się o ochronę międzynarodową na terenie Polski zorganizowanym w Biurze RPO. Warszawa.                                                                                                               | 09.11.2016 r. |
| 216. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w obchodach Narodowego Święta Niepodległości oraz spotkanie z Prezydentem RP Andrzejem Dudą.                                                                                                                                                    | 10.11.2016 r. |
| 217. | Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w Gali V edycji konkursu Rising Stars zorganizowanej przez Wolters Kluwer                                                                                                                                                                                    | 14.11.2016 r. |

|      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |               |
|------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
|      | i Dziennik Gazetę Prawną. Warszawa.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |               |
| 218. | 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. |
| 219. | Konferencja „Pełno(s)prawny Student” zorganizowana przez Polski Związek Niewidomych pod honorowym patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich. Kraków.                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 15.11.2016 r. |
| 220. | 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. |
| 221. | Udział Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w konferencji nt. „Prawa dziecka w konstelacji rodzinnej i placówek oświatowych” zorganizowanej przez Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego. Warszawa.                                                                                                                                                                                                                                       | 15.11.2016 r. |
| 222. | Udział Zastępcy RPO 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. |
| 223. | Ogólnopolska konferencja naukowa nt. „Administracja publiczna wobec zjawiska uchodźców” zorganizowana przez Uniwersytet Warmińsko-Mazurski pod honorowym patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich, podczas której referat wygłosił Marcin Sośniak Naczelnik Wydziału. Olsztyn.                                                                                                                                                              | 16.11.2016 r. |
| 224. | 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 Śląskiego. Aleksandra Wentkowska Pełnomocnik Terenowy RPO w Katowicach, Magdalena Kuruś Zastępczyni Dyrektorki Zespołu, Grzegorz Krawiec Główny Specjalista oraz Magdalena Sobas Starszy | 16.11.2016 r. |

|     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |               |
|-----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
|     | referent. Katowice.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |               |
| 225 | 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. |
| 226 | Konferencja „Świadomość potrzeb. Pewność rozwiązań” zorganizowana przez Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej. Dariusz Supeł Zastępca Dyrektora Zespołu. Kraków.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 17.11.2016 r. |
| 227 | 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. |
| 228 | 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. |
| 229 | Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w 21. Wielkiej Gali Integracji zorganizowanej przez Stowarzyszenie Integracja. Warszawa.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 19.11.2016 r. |
| 230 | Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w Gali wręczenia Nagród Newsweeka im. Teresy Torańskiej zorganizowanej przez tygodnik Newsweek. Warszawa.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 20.11.2016 r. |
| 231 | 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. Warszawa.                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 21.11.2016 r. |
| 232 | 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 we Wrocławiu oraz Natalia Kłaczyńska Główny Specjalista. Wrocław. | 22.11.2016 r. |
| 233 | Udział Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w II Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej nt. „Zagrożona                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 22.11.2016 r. |



|      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                  |
|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
|      | młodzież...narkotyki, dopalacze. Profilaktyka, leczenie” 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. |                  |
| 234. | Udział Zastępcy RPO 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.    |
| 235. | 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 we Wrocławiu oraz Helena Pławucka Główny Specjalista. Opole.                                               | 24.11.2016 r.    |
| 236. | Udział Zastępcy RPO Stanisława Trociuka w Krajowym Zjeździe Adwokatury w Krakowie.                                                                                                                                                                                                                                                                          | 25.11.2016 r.    |
| 237. | 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.    |
| 238. | Panel dyskusyjny podczas debaty nt. „Sytuacja uchodźców na granicy polsko-białoruskiej” zorganizowany w Centrum Wielokulturowym. Marcin Sośniak Naczelnik Wydziału. Warszawa.                                                                                                                                                                               | 25.11.2016 r.    |
| 239. | Forum nt. „Nowe zagrożenia – nowe wyzwania dla bezpieczeństwa” zorganizowane przez Instytut Studiów Społecznych PWSZ w Raciborzu. Aleksandra Wentkowska Pełnomocnik Terenowy RPO w Katowicach. Racibórz.                                                                                                                                                    | 25.11.2016 r.    |
| 240. | IX Krakowska Konferencja Psychologii Sądowej zorganizowana przez Katedrę Psychiatrii Collegium Medicum Uniwersytetu Jagiellońskiego wraz z Sekcją Psychologii Sądowej KN SP UJ i Instytutem Ekspertyz Sądowych w Krakowie. Magdalena Sobas Starszy referent. Kraków.                                                                                        | 26–27.11.2016 r. |
| 241. | Udział Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w konferencji dotyczącej nowatorskich rozwiązań pomocy postpenitencjarnej w Polsce zorganizowanej przez Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Nieruchomościami w                                                                                                                                                    | 28.11.2016 r.    |

|      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |               |
|------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
|      | Grudziądzu i Stowarzyszenie Profilaktyki i Resocjalizacji MATEUSZ z Torunia. Grudziądz.                                                                                                                                                                                                            |               |
| 242. | Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w Gali z okazji 35 lat Komitetu Ochrony Praw Dziecka oraz 15 lat Instytucji Rzecznika Praw Dziecka zorganizowanej przez Biuro Rzecznika Praw Dziecka. Warszawa.                                                                                               | 28.11.2016 r. |
| 243. | 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. |
| 244. | Wykład Zastępczyni RPO 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. |
| 245. | Udział Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w obchodach Narodowego Dnia Republiki Albanii. Warszawa.                                                                                                                                                                                                  | 30.11.2016 r. |
| 246. | Konferencja poświęcona nowym technologiom w poszukiwaniu ludzi, zorganizowana przez Fundację „Itaka” w Biurze RPO pod honorowym patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich. Warszawa.                                                                                                                 | 30.11.2016 r. |
| 247. | 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. |
| 248. | Seminarium nt. „Edukacja finansowa dla każdego” pod honorowym patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich. Jolanta Florek Główny Specjalista. Warszawa.                                                                                                                                                | 30.11.2016 r. |
| 249. | Udział Zastępczyni RPO 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. |
| 250. | 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. |
| 251. | Spotkanie Zastępczyni RPO Sylwii Spurek z klientkami                                                                                                                                                                                                                                               | 30.11.2016 r. |

|      |                                                                                                                                                                                                                                                          |                  |
|------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
|      | 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.                                                 |                  |
| 252. | Udział Zastępczyni RPO 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. |
| 253. | 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.    |
| 254. | Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w Gali Człowiek bez Barier zorganizowanej przez Stowarzyszenie Integracja. Warszawa.                                                                                                                                | 02.12.2016 r.    |
| 255. | Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w Gali Rozdania Nagród 10. Grand OFF, zorganizowanej przez Fundację Cinema Art. Warszawa.                                                                                                                           | 02.12.2016 r.    |
| 256. | 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.    |
| 257. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara, Zastępcy RPO Stanisława Trociuka oraz Mirosława Wróblewskiego Dyrektora Zespołu w Konstytucyjnym Turnieju Sądowym. Warszawa.                                                                          | 03.12.2016 r.    |
| 258. | 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.    |
| 259. | Udział Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w IV Debacie Regionalnej Krajowego Mechanizmu Prewencji. Justyna Lewandowska Dyrektor Zespołu, Przemysław Kazimirski Zastępca Dyrektora Zespołu oraz Agnieszka Jędrzejczyk Zastępca Dyrektora Zespołu. Olsztyn. | 06.12.2016 r.    |
| 260. | Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w VII Gali Wyróżnienia Białej Wstążki oraz w towarzyszącym jej panelu dyskusyjnym, zorganizowanych przez Fundację Centrum Praw Kobiet wspólnie z Fundacją Porozumienie Bez Barier. Warszawa.                        | 06.12.2016 r.    |

|      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |               |
|------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| 261. | 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. |
| 262. | 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 Odrą, Instytut Compliance i Polsko-Niemiecką Izbę Przemysłowo-Handlową. Warszawa.                                                                                                  | 06.12.2016 r. |
| 263. | Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w konferencji nt. „Rola prawnika i dziennikarza w kreowaniu rzeczywistości demokratycznego państwa” zorganizowanej przez Sekcję Prawa Mediów i Reklamy przy Okręgowej Radzie Adwokackiej w Warszawie. Warszawa.                                                                                                                                                                                                   | 06.12.2016 r. |
| 264. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w plenarnym posiedzeniu Senatu RP w sprawie zmian w Prawie o zgromadzeniach. Warszawa.                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 07.12.2016 r. |
| 265. | Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w konferencji nt. „Skoordynowany system opieki zdrowotnej nad kobietą w okresie ciąży, porodu i połogu – szanse i zagrożenia” zorganizowanej przez Fundację Rodzić po Ludzku oraz Fundację Ius Medicinæ pod honorowym patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich. Warszawa.                                                                                                                                          | 07.12.2016 r. |
| 266. | Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w konferencji „Biznes i Prawa Człowieka – Implementacja Wytocznych ONZ” zorganizowanej przez Global Compact w Polsce oraz Rzecznika Praw Obywatelskich. Warszawa.                                                                                                                                                                                                                                                 | 08.12.2016 r. |
| 267. | Udział Zastępcy RPO 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 zorganizowanej przez pracowników i doktorantów Katedry Postępowania Karnego i Kryminalistyki, a także studentów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego. Łódź. | 08.12.2016 r. |
| 268. | Konferencja naukowa nt. „Bioetyka a zdrowie publiczne” zorganizowana przez Komitet Bioetyki przy Prezydium                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 09.12.2016 r. |

|     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                  |
|-----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
|     | 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.                                                                                                      |                  |
| 269 | Udział Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w VII Walnym Zjeździe Organizacji Pozarządowych Powiatu Sochaczewskiego zorganizowanym przez Porozumienie Organizacji Pozarządowych Powiatu Sochaczewskiego. Sochaczew.                                                                                               | 09.12.2016 r.    |
| 270 | Udział Zastępczyni RPO 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.    |
| 271 | Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w debacie „Ramy pokoju”, wieńczącej polską edycję 25. Międzynarodowej Kampanii 16 Dni Akcji Przeciwno Przemocy ze względu na Płeć zorganizowanej w Biurze RPO. Warszawa.                                                                                                  | 10.12.2016 r.    |
| 272 | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara oraz Zastępczyni RPO 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.    |
| 273 | 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. |
| 274 | 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. |
| 275 | Udział Zastępcy RPO Stanisława Trociuka w konferencji nt. „Zbrodnie stanu wojennego. Aspekty prawne” zorganizowanej przez Instytut Pamięci Narodowej w Katowicach. Katowice.                                                                                                                                   | 13.12.2016 r.    |
| 276 | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w uroczystości wręczenia Pani Marinie Hulia Nagrody im. Janiny Paradowskiej i Jerzego Zimowskiego zorganizowanej                                                                                                                                             | 13.12.2016 r.    |

|      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |               |
|------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
|      | przez Instytut Spraw Publicznych. Warszawa.                                                                                                                                                                                                                                                                          |               |
| 277. | Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w uroczystości 10-lecia Polskiego Towarzystwa Prawa Antydyskryminacyjnego i panelu dyskusyjnym dot. prawa antydyskryminacyjnego. Warszawa.                                                                                                                                      | 13.12.2016 r. |
| 278. | 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. |
| 279. | Konferencja Rad Działalności Pożytku Publicznego z województwa śląskiego nt. „Razem zmieniamy otoczenie w Katowicach” zorganizowana przez Stowarzyszenie Twórczego Rozwoju w Sosnowcu przy współudziale Urzędu Marszałkowskiego w Katowicach. Aleksandra Wentkowska Pełnomocnik Terenowy RPO w Katowicach. Katowice. | 20.12.2016 r. |

**11. Ważniejsze działania Rzecznika na forum międzynarodowym.**  
**Wyjazdy zagraniczne Rzecznika Praw Obywatelskich, Zastępczyni RPO, Zastępców RPO oraz przedstawicieli Biura**

|    |                                                                                                                                                                                                                                                                |                  |
|----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| 1. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w seminarium nt. „Fundamentalne wartości UE, imigracja i integracja: podział odpowiedzialności” w Strasburgu zorganizowanym przez Prezydencję Holandii w UE. Strasburg, Francja.                             | 01–03.02.2016 r. |
| 2. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w dorocznej konferencji nt. „Interakcji prawa Unii Europejskiej z Europejską Konwencją Praw Człowieka w dziedzinie sprawiedliwości karnej” zorganizowanej przez Fair Trials International. Budapeszt, Węgry. | 05–07.02.2016 r. |
| 3. | Udział w warsztatach poświęconych wdrażaniu Karty Praw Podstawowych UE w państwach członkowskich Unii. Mirosław Wróblewski Dyrektor Zespołu. Wiedeń, Austria.                                                                                                  | 08–09.02.2016 r. |
| 4. | Spotkania z przedstawicielami szwedzkich instytucji ochrony praw człowieka, w tym Parlamentarnym Ombudsmanem Szwecji. Zuzanna Rudzińska-Bluszcz Główny Koordynator ds. Strategicznych Postępowań Sądowych. Sztokholm, Szwecja.                                 | 10–11.02.2016 r. |
| 5. | Europejska konferencja nt. praw dzieci za kratami zorganizowana przez Komisję Europejską. Wojciech Sadownik Specjalista. Bruksela, Belgia.                                                                                                                     | 14–15.02.2016 r. |



|     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                  |
|-----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| 6.  | Seminarium nt. poprawy warunków detencji zorganizowane przez Akademię Prawa Europejskiego i Radę Europy. Ewa Dawidziuk Dyrektor Zespołu. Strasburg, Francja.                                                                                                                                                               | 24–26.02.2016 r. |
| 7.  | Udział w posiedzeniu Komitetu Wykonawczego Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA). Mirosław Wróblewski Dyrektor Zespołu. Wiedeń, Austria.                                                                                                                                                                       | 25–26.02.2016 r. |
| 8.  | Udział w posiedzeniu Zarządu Stowarzyszenia EQUINET. Anna Błaszczak Dyrektor Zespołu. Bruksela, Belgia.                                                                                                                                                                                                                    | 03–04.03.2016 r. |
| 9.  | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w warsztatach w ramach programu badawczego „The Science of Constitutions: Nature of Constitutions and Why Some Succeed, Others Fail” oraz seminarium nt. zasady państwa prawa „The Rule of Law”. Oxford, Anglia.                                                         | 03–05.03.2016 r. |
| 10. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w Instytucie Maxa Plancka w kontekście sytuacji w Polsce i działań prawnych wdrożonych przez Komisję Europejską. Berlin, Niemcy.                                                                                                                                      | 14–15.03.2016 r. |
| 11. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w III Szczycie Rzeczników Praw Obywatelskich z państw Partnerstwa Wschodniego, Bałkanów Zachodnich i V4 nt. „Roli instytucji praw człowieka wobec migrantów” zorganizowanym przez Biuro RPO i Biuro posła Andrzeja Grzyba do Parlamentu Europejskiego. Bruksela, Belgia. | 15–17.03.2016 r. |
| 12. | Seminarium w ramach projektu „Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej w działalności krajowych instytucji praw człowieka”. Florencja, Włochy.                                                                                                                                                                            | 17–20.03.2016 r. |
| 13. | Udział w programie wymiany zawodowo-kulturowej Departamentu Stanu USA International Visitor Leadership (IVLP). Magdalena Kuruś Zastępca Dyrektora Zespołu. Waszyngton, Stany Zjednoczone.                                                                                                                                  | 02–24.04.2016 r. |
| 14. | Udział w seminarium eksperckim poświęconym problematyce racjonalnych dostosowań dla osób z niepełnosprawnościami – „Accessibility and Reasonable Accommodation for Persons with Disabilities”. Anna Błaszczak Dyrektora Zespołu. Wiedeń, Austria.                                                                          | 03–05.04.2016 r. |
| 15. | Udział w sympozjum nt. funkcjonowania klinik prawa i dostępu do sprawiedliwości oraz w spotkaniu dotyczącym działania platform internetowych. Magdalena Olczyk Główny Specjalista. Helsinki, Finlandia.                                                                                                                    | 06–08.04.2016 r. |
| 16. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w międzynarodowej konferencji nt. demokratycznego nadzoru nad służbami specjalnymi zorganizowanej przez Komisję Parlamentu                                                                                                                                               | 11–13.04.2016 r. |



|     |                                                                                                                                                                                                                                                        |                      |
|-----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|
|     | Norwegii (EOS). Oslo, Norwegia.                                                                                                                                                                                                                        |                      |
| 17. | Spotkanie Grupy Roboczej ds. „Gender Equality” stowarzyszenia EQUINET. Katarzyna Wilkońska-Żuromska Specjalista. Bruksela, Belgia.                                                                                                                     | 20–21.04.2016 r.     |
| 18. | Prezentacja projektu wspierania instytucji Ombudsmana Ukrainy przygotowanego z inicjatywy Ombudsmana Grecji i Komisji Europejskiej. Mirosław Wróblewski Dyrektor Zespołu. Kijów, Ukraina.                                                              | 21–22.04.2016r.      |
| 19. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w międzynarodowych warsztatach nt. wyzwań w dziedzinie praw człowieka zorganizowanych przez Przewodniczącego Zarządu Międzynarodowego Instytutu Ombudsmana dla regionu Europa. Barcelona, Hiszpania. | 26–27.04.2016 r.     |
| 20. | Udział w spotkaniu sieci EQUINET poświęconym litygacji strategicznej „EQUINET Strategic Litigation Cluster”. Zuzanna Rudzińska-Bluszcz Główny Koordynator ds. Strategicznych Postępowań Sądowych. Bruksela, Belgia.                                    | 17–18.05.2016 r.     |
| 21. | Udział w posiedzeniu Zarządu Agencji Praw Podstawowych UE (FRA). Mirosław Wróblewski Dyrektor Zespołu. Wiedeń, Austria.                                                                                                                                | 18–20.05.2016 r.     |
| 22. | Udział w seminarium nt. równości płci w dostępie do edukacji „Gender Equality in Education” zorganizowanym przez sieć EQUINET. Katarzyna Wilkońska-Żuromska Specjalista. Praga, Czechy.                                                                | 18–20.05.2016 r.     |
| 23. | Udział w spotkaniu nt. ochrony praw człowieka w kontekście przeciwdziałania terroryzmowi i roli krajowych instytucji praw człowieka zorganizowanym przez Radę Europy. Krzysztof Szczucki Główny Specjalista. Paryż, Francja.                           | 19–20.05.2016 r.     |
| 24. | Udział w seminarium nt. europejskiego ustawodawstwa w dziedzinie równości płci zorganizowanym w przez Akademię Prawa Europejskiego (ERA). Agata Kwaśniewska Referent. Trewir, Niemcy.                                                                  | 22–24.05.2016 r.     |
| 25. | Udział w seminarium zorganizowanym przez Europejską Komisję przeciw Rasizmowi i Dyskryminacji (ECRI) dla wyspecjalizowanych instytucji w państwach członkowskich Rady Europy. Anna Błaszczak Dyrektor Zespołu. Strasburg, Francja.                     | 25–28.05.2016 r.     |
| 26. | Udział w szkoleniu dla Krajowych Instytucji Praw Człowieka (NHRI Academy 2016) zorganizowanym przez OBWE oraz Europejską Sieć Krajowych Instytucji Praw Człowieka (ENNHRI). Agnieszka Grzelak Zastępca Dyrektora Zespołu. Tbilisi, Gruzja.             | 28.05.–04.06.2016 r. |

|     |                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                  |
|-----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| 27. | Udział w konferencji „The Rule of Law in the EU and the Rule of EU Law”. Mirosław Wróblewski Dyrektor Zespołu. Liverpool, Anglia.                                                                                                                                                        | 02–03.06.2016 r. |
| 28. | Udział w szkoleniu dotyczącym wzmacniania współpracy w sprawach karnych pomiędzy wymiarem sprawiedliwości a Krajowym Mechanizmem Prewencji zorganizowanym przez Ludwig Boltzmann Institute oraz Academy of European Law – (ERA) Marcin Kusy Zastępca Dyrektora Zespołu. Wiedeń, Austria. | 06–08.06.2016 r. |
| 29. | Udział w szkoleniu i dyskusji w formule okrągłego stołu nt. roli stowarzyszeń wojskowych i związków w państwach bałtyckich i regionie wschodnim. Tomasz Oklejak Naczelnik Wydziału. Ryga, Łotwa.                                                                                         | 06–08.06.2016 r. |
| 30. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w debacie nt. „Uchodźcy w Europie” zorganizowanej przez Uniwersytet Europejski Viadrina w ramach cyklicznego wyjazdu regionalnego. Frankfurt n. Odrą, Niemcy.                                                                          | 07.06.2016 r.    |
| 31. | Udział Zastępcy RPO Stanisława Trociuka i Ewy Dawidziuk Dyrektora Zespołu w uroczystości nadania tytułu Doktora Honoris Causa prof. Andrzejowi Rzeplińskiemu przez Uniwersytet Osnabrück. Niemcy.                                                                                        | 10.06.2016 r.    |
| 32. | Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w seminarium Europejskiej Sieci Ombudsmanów zorganizowanym przez Europejskiego Ombudsmana w Brukseli oraz w konferencji sieci Equinet nt. „Wzmacniania efektywności europejskiej legislacji w dziedzinie równego traktowania”. Bruksela, Belgia.    | 12–16.06.2016 r. |
| 33. | Udział w rozprawie przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej (sprawa prejudycjalna C-390/15) w Luksemburgu Mirosław Wróblewski Dyrektor Zespołu i Agnieszka Grzelak Zastępca Dyrektora Zespołu. Luksemburg.                                                                     | 13–15.06.2016 r. |
| 34. | Udział w posiedzeniu Zarządu EQUINET i konferencji zorganizowanej przez EQUINET nt. „Wzmacniania efektywności europejskiej legislacji w dziedzinie równego traktowania”. Anna Błaszczak Dyrektor Zespołu. Bruksela, Belgia.                                                              | 14–16 06.2016 r. |
| 35. | Udział w debacie w Parlamencie Europejskim nt. „Rule of Law Under Threat in Poland”. Zuzanna Rudzińska-Bluszcz Pełnomocnik Rzecznika ds. Strategicznych Postępowań Sądowych. Strasburg, Francja.                                                                                         | 20.06.2016 r.    |
| 36. | Udział w konferencji nt. „Fundamental Rights Forum” zorganizowanej przez Agencję Praw Podstawowych UE (FRA). Mirosław Wróblewski Dyrektor Zespołu. Wiedeń, Austria.                                                                                                                      | 20–22.06.2016 r. |

|     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                      |
|-----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|
| 37. | Udział w konferencji Rady Europy nt. efektywności instytucji sądowych w dziedzinie praw człowieka. Zuzanna Rudzińska-Bluszcz Pełnomocnik Rzecznika do Spraw Strategicznych Postępowań Sądowych. Tbilisi, Gruzja.                                                                                                                                                                | 21.06.2016 r.        |
| 38. | Udział w seminarium zorganizowanym przez Akademię Praw Europejskiego (ERA) w ramach projektu „Supervising matters related to detention”. Ewa Dawidziuk Dyrektora Zespołu. Strasburg, Francja.                                                                                                                                                                                   | 22–24.06.2016 r.     |
| 39. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. „Rehinking European Constitutional Democracy” oraz uroczystych obchodach 25-lecia Central European University (CEU). Rzecznik znalazł się wśród 25 wyróżniających się absolwentów, którzy dzięki swojej pracy i zaangażowaniu odnieśli znaczący sukces i wnieśli duży wkład w rozwój CEU. Budapeszt, Węgry. | 22–23.06.2016 r.     |
| 40. | Udział Mirosława Wróblewskiego Dyrektora Zespołu w posiedzeniu Komitetu Monitorującego projekt współpracy twinningowej RPO z ombudsmanem Azerbejdżanu. Warszawa.                                                                                                                                                                                                                | 23.06.2016 r.        |
| 41. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji zorganizowanej przez Radę Europy nt. „Human Rights in Montenegro: Use of domestic remedies, judicial and non-judicial mechanisms by legal professionals”. Podgorica, Czarnogóra.                                                                                                                                | 27–29.06.2016 r.     |
| 42. | Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w wysłuchaniu zorganizowanym w Parlamencie Europejskim nt. wdrażania Dyrektywy Rady 2004/113/WE podczas posiedzenia Komisji Praw Kobiet i Równouprawnienia Parlamentu Europejskiego. Bruksela, Belgia.                                                                                                                                     | 11–12.07.2016 r.     |
| 43. | Konferencja nt. zapobiegania rasizmowi „Fight against racism, xenophobia and homophobia/trasphobia” zorganizowana przez Radę Europy. Zuzanna Rudzińska-Bluszcz Główny Koordynator ds. Strategicznych Postępowań Sądowych. Barcelona, Hiszpania.                                                                                                                                 | 24–26.07.2016 r.     |
| 44. | Szkolenie nt. „Sexual Orientation and Gender Identity in International Law” zorganizowane przez Uniwersytet w Leiden. Anna Mazurczak Naczelnik Wydziału. Haga, Holandia.                                                                                                                                                                                                        | 29.07.–05.08.2016 r. |
| 45. | Spotkanie sieci EQUINET zorganizowane przez Non-Discrimination Ombudsman oraz posiedzenie Zarządu Stowarzyszenia EQUINET. Anna Błaszczak Dyrektor Zespołu. Helsinki, Finlandia.                                                                                                                                                                                                 | 06–08.09.2016 r.     |
| 46. | 59. sesja Komitetu Praw Ekonomicznych, Społecznych i Kulturalnych. Zuzanna Rudzińska-Bluszcz Główny Koordynator ds.                                                                                                                                                                                                                                                             | 18–22.09.2016 r.     |

|     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                      |
|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|
|     | Strategicznych Postępowań Sądowych. Genewa, Szwajcaria.                                                                                                                                                                                                                                                                       |                      |
| 47. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w międzynarodowej konferencji nt. „Rola Kościoła katolickiego w procesie integracji europejskiej” zorganizowanej przez Uniwersytet Papieski Jana Pawła II w Krakowie, Fundację Konrada Adenauera w Polsce, Fundację Roberta Schumana w Luksemburgu. Kraków.                 | 21.09.2016 r.        |
| 48. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w panelu dotyczącym nadużywania tymczasowego aresztowania podczas największego dorocznego spotkania przedstawicieli krajów OBWE na temat praw człowieka i demokracji Human Dimension Implementation Meeting. Warszawa.                                                      | 22.09.2016 r.        |
| 49. | Udział Zastępcy RPO Stanisława Trociuka w zjeździe ombudsmanów Państw Grupy Wyszehradzkiej. Wysokie Tatry, Słowacja.                                                                                                                                                                                                          | 26–28.09.2016 r.     |
| 50. | Konferencja nt. „Labour Law Reforms and Social Dialogue in Europe: Comparative Perspectives” zorganizowana przez Uniwersytet Amsterdamu. Mirosław Wróblewski Dyrektor Zespołu. Bruksela, Belgia.                                                                                                                              | 28–29.09.2016 r.     |
| 51. | Konferencja nt. „Towards a UN Convention on the rights of older persons” zorganizowana w Parlamencie Europejskim przez Age Platform Europe oraz ENNHRI. Anna Chabiera Główny Specjalista. Bruksela, Belgia.                                                                                                                   | 28–29.09.2016 r.     |
| 52. | Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w corocznym spotkaniu generalnym sieci Equinet zorganizowanym przez Equinet. Bruksela, Belgia.                                                                                                                                                                                           | 29–30.09.2016 r.     |
| 53. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z przewodniczącym Komisji Równości i Praw Człowieka Davidem Isaakiem (Chair of the Equality and Human Rights Commission) oraz z przedstawicielami Ambasady RP oraz polskich i brytyjskich organizacji społecznych. Mirosław Wróblewski Dyrektor Zespołu. Londyn, Anglia. | 30.09.–01.10.2016 r. |
| 54. | 8. Międzynarodowa Konferencja Instytucji Ombudsmanów Sił Zbrojnych. Tomasz Oklejak Naczelnik Wydziału. Amsterdam, Holandia.                                                                                                                                                                                                   | 02–05.10.2016 r.     |
| 55. | Spotkanie grupy roboczej „Policy Formation” zorganizowane przez stowarzyszenie EQUINET. Anna Chabiera Główny Specjalista. Bruksela, Belgia.                                                                                                                                                                                   | 05–06.10.2016 r.     |
| 56. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji zorganizowanej przez Niemiecki Instytut Praw Człowieka. Berlin, Niemcy.                                                                                                                                                                                       | 06–07.10.2016 r.     |

|     |                                                                                                                                                                                                                         |                  |
|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| 57. | Posiedzenie Komitetu Wykonawczego Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA). Mirosław Wróblewski Dyrektor Zespołu. Wiedeń, Austria.                                                                             | 06–08.10.2016 r. |
| 58. | 3. Spotkanie Platformy tematycznej nt. praw socjalnych i ekonomicznych oraz szkolenie zorganizowane przez Departament Europejskiej Karty Społecznej Rady Europy. Grzegorz Heleniak Główny Specjalista. Belgrad, Serbia. | 09–12.10.2016 r. |
| 59. | Spotkanie Krajowych Mechanizmów Prewencji w krajach OBWE oraz jubileusz 10-lecia przyjęcia OPCAT w Austrii. Aleksandra Iwanowska Specjalista. Wiedeń, Austria.                                                          | 12–14.10.2016 r. |
| 60. | Seminarium nt. europejskiego ustawodawstwa dotyczącego niepełnosprawności oraz Konwencji ONZ o Prawach Osób z Niepełnosprawnościami. Agata Kwaśniewska Referent. Trewir, Niemcy.                                        | 12–14.10.2016 r. |
| 61. | 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. |
| 62. | 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. |
| 63. | Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w konferencji na temat przeciwdziałania przemocy wobec kobiet i dzieci zorganizowanej przez Women Against Violence Europe. Berlin, Niemcy.                                         | 18–21.10.2016 r. |
| 64. | Seminarium nt. stosowania prawa antydyskryminacyjnego Unii Europejskiej zorganizowane przez Akademię Prawa Europejskiego (ERA). Joanna Subko Radca. Trewir, Niemcy.                                                     | 23–25.10.2016 r. |
| 65. | Seminarium nt. wpływu izolacji penitencjarnej na więźniów zorganizowane przez Akademię Prawa Europejskiego (ERA). Ewa Dawidziuk Dyrektor Zespołu. Madryt, Hiszpania.                                                    | 26–28.10.2016 r. |
| 66. | Doroczne Zgromadzenie Generalne Europejskiej Sieci Krajowych Instytucji Praw Człowieka (ENNHRI) oraz seminarium nt. przeciwdziałania terroryzmowi. Mirosław Wróblewski Dyrektor Zespołu. Zagrzeb, Chorwacja.            | 26–28.10.2016 r. |
| 67. | Spotkanie grupy roboczej „Gender Equality” stowarzyszenia EQUINET. Katarzyna Wilkońska-Żuromska Specjalista. Malta.                                                                                                     | 03–04.11.2016 r. |
| 68. | Warsztaty nt. aktywnego stosowania Karty Praw Podstawowych z perspektywy doświadczeń krajowych. Mirosław Wróblewski Dyrektor Zespołu. Florencja, Włochy.                                                                | 06–08.11.2016 r. |
| 69. | Konferencja Krajowych Mechanizmów Prewencji i sędziów                                                                                                                                                                   | 15–17.11.2016 r. |

|     |                                                                                                                                                                                                                                                                |                      |
|-----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|
|     | zorganizowana przez Instytut Ludwiga Boltzmann i Akademię Prawa Europejskiego. Justyna Lewandowska Dyrektor Zespołu. Wiedeń, Austria.                                                                                                                          |                      |
| 70. | Udział Zastępczyni RPO 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, Belgia. | 17–18.11.2016 r.     |
| 71. | Konferencja „2016 Collegium on Fundamental Rights” nt. pluralizmu w mediach i demokracji zorganizowana przez Komisję Europejską. Mirosław Wróblewski Dyrektor Zespołu. Bruksela, Belgia.                                                                       | 17–18.11.2016 r.     |
| 72. | 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, Rosja.            | 17–19.11.2016 r.     |
| 73. | Seminarium zorganizowane przez Komisję Europejską nt. „Annual Legal Seminar on Gender Equality and Anti-discrimination Law”. Katarzyna Wilkołaska-Żuomska Specjalista. Bruksela, Belgia.                                                                       | 25.11.2016 r.        |
| 74. | 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 Zespołu. Baku, Azerbejdżan.                                    | 27.11.–04.12.2016 r. |
| 75. | Szkolenie agencji FRONTEX dotyczące implementacji mechanizmów skargowych. Joanna Subko Radca. Bruksela, Belgia.                                                                                                                                                | 05–07.12.2016 r.     |
| 76. | 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, Belgia.                       | 06–08.12.2016 r.     |
| 77. | Posiedzenie Zarządu sieci EQUINET. Anna Błaszczak-Banasiak Dyrektor Zespołu. Bruksela, Belgia.                                                                                                                                                                 | 07–08.12.2016 r.     |
| 78. | Spotkanie poświęcone problematyce litygacji strategicznej zorganizowane przez stowarzyszenie EQUINET. Zuzanna Rudzińska-Bluszcz Główny Koordynator ds. Strategicznych Postępowań Sądowych. Bruksela, Belgia.                                                   | 11–12.12.2016 r.     |
| 79. | Seminarium nt. wolności słowa zorganizowane przez Radę Europy i organizacje krajowych instytucji ochrony praw człowieka. Agnieszka Grzelak Zastępca Dyrektora Zespołu. Strasburg, Francja.                                                                     | 14–16.12.2016 r.     |



## 12. Spotkania i wizyty gości zagranicznych w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich

|     |                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                  |
|-----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| 1.  | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z Ambasadorem Stanów Zjednoczonych Ameryki. Warszawa.                                                                                                                                                                                    | 11.01.2016 r.    |
| 2.  | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z Komisarzem Praw Człowieka RE Nilsem Muižnieksem. Warszawa.                                                                                                                                                                             | 08–12.02.2016 r. |
| 3.  | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z przedstawicielami Komisji Weneckiej.                                                                                                                                                                                                   | 09.02.2016 r.    |
| 4.  | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara oraz Zastępczyni RPO Sylwii Spurek z Ambasadorem Kanady. Warszawa.                                                                                                                                                                       | 24.02.2016 r.    |
| 5.  | Spotkanie Zastępcy RPO Stanisława Trociuka z przedstawicielami ukraińskich organizacji pozarządowych. Warszawa.                                                                                                                                                                               | 11.03.2016 r.    |
| 6.  | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z Sekretarzem Generalnym Rady Europy. Warszawa.                                                                                                                                                                                          | 05.04.2016 r.    |
| 7.  | Spotkanie Zastępcy RPO Stanisława Trociuka z Hilal Elver – Specjalną Sprawozdawczynią Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. prawa do żywności. Warszawa.                                                                                                                                      | 19.04.2016 r.    |
| 8.  | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z przedstawicielami Komisji Weneckiej. Warszawa.                                                                                                                                                                                         | 29.04.2016 r.    |
| 9.  | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z nuncjuszem apostolskim w Polsce Jego Ekszelencją księdzem arcybiskupem Celestino Migliore. Warszawa.                                                                                                                                   | 05.05.2016 r.    |
| 10. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara oraz Zastępczyni Rzecznika Sylwii Spurek z rabinem Andrewem Bakerem. Warszawa.                                                                                                                                                           | 11.05.2016 r.    |
| 11. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara oraz Zastępczyni RPO Sylwii Spurek z Wiceprzewodniczącym Komisji Europejskiej Fransem Timmermansem. Warszawa.                                                                                                                            | 24.05.2016 r.    |
| 12. | Spotkanie z międzynarodową grupą sędziów i prokuratorów, uczestników Programu Wymiany EJTN (Europejskiej Sieci Szkolenia Kadr Wymiaru Sprawiedliwości – European Judicial Training Network – EJTN), podczas wizyty studyjnej w Biurze RPO w Warszawie. Łukasz Kosiedowski Naczelnik Wydziału. | 09.06.2016 r.    |
| 13. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z przedstawicielami społeczności muzułmańskiej w Polsce. Warszawa.                                                                                                                                                                       | 21.06.2016 r.    |
| 14. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z sędzią                                                                                                                                                                                                                                 | 30.08.2016 r.    |



|     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |               |
|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
|     | Dominique'em Reinhornem – wiceprezesem i przewodniczącym Izby w Trybunale Administracyjnym w Marsylii. W spotkaniu uczestniczyli również przedstawiciele Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Katarzyna Łakoma Dyrektor Zespołu oraz Agnieszka Grzelak Zastępca Dyrektora Zespołu. Warszawa.                                                                                                  |               |
| 15. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z delegacją Komisji Weneckiej nt. sytuacji w Polsce oraz problemów Trybunału Konstytucyjnego.                                                                                                                                                                                                                                              | 12.09.2016 r. |
| 16. | Spotkanie Zastępczyni RPO Sylwii Spurek z Kennethem Rothem (Executive director of Human Rights Watch). Warszawa.                                                                                                                                                                                                                                                                                | 19.09.2016 r. |
| 17. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara oraz Zastępczyni RPO Sylwii Spurek z pełnomocnikiem Departamentu Stanu USA ds. Demokracji, Praw Człowieka i Pracy. W spotkaniu uczestniczyła również Anna Błaszczak Dyrektorka Zespołu.                                                                                                                                                    | 20.09.2016 r. |
| 18. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z Anarem Mammadli, azerskim działaczem na rzecz praw człowieka i byłym więźniem politycznym. W spotkaniu i dyskusji nt. praw człowieka wzięli udział również Nils Muižnieks, Komisarz Praw Człowieka Rady Europy, Anna Zamejc, dziennikarka specjalizująca się w problematyce azerskiej oraz Agnieszka Grzelak Zastępca Dyrektora Zespołu. | 20.09.2016 r. |
| 19. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara ze Specjalną Sprawozdawczynią OBWE ds. Wolności Mediów Dunją Mijatović.                                                                                                                                                                                                                                                                    | 20.09.2016 r. |
| 20. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z prof. Malcomem Evansem, przewodniczącym podkomitetu Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. zapobiegania torturom, członkiem zarządu stowarzyszenia na rzecz przeciwdziałania torturom oraz z Evą Csergő ze stowarzyszenia na rzecz przeciwdziałania torturom (APT). Warszawa.                                                             | 23.09.2016 r. |
| 21. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w ramach wizyty studyjnej z delegacją sędziów sądów administracyjnych z Królestwa Tajlandii. Przewodniczył jej wiceprezes Najwyższego Sądu Administracyjnego Vorapot Visrutpich.                                                                                                                                                           | 26.09.2016 r. |
| 22. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z przedstawicielami EU-Russia Civil Society Forum – aktywistami na rzecz praw człowieka i demokracji. W rozmowie uczestniczyła Zuzanna Rudzińska-Bluszcz Główny Koordynator ds. Strategicznych Postępowań Sądowych.                                                                                                                                      | 28.09.2016 r. |

|     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                  |
|-----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| 23. | Spotkanie z Ambasadorem Finlandii Hanną Lehtinen. Tematem rozmów była ochrona praw człowieka w Europie. Warszawa.                                                                                                                                                                                                | 05.10.2016 r.    |
| 24. | 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. |
| 25. | Spotkanie w Biurze RPO z sędziami i prokuratorami między innymi z Francji, Włoch, Niemiec, Łotwy, Estonii. Mirosław Wróblewski Dyrektor Zespołu oraz Zuzanna Rudzińska-Bluszcz Główny Koordynator ds. Strategicznych Postępowań Sądowych.                                                                        | 20.10.2016 r.    |
| 26. | Spotkanie z Przewodniczącym Wydziału Dyscypliny Budżetowej i Finansowej Naczelnego Sądu Administracyjnego Tajlandii. Mirosław Wróblewski Dyrektor Zespołu oraz Zuzanna Rudzińska-Bluszcz Główny Koordynator ds. Strategicznych Postępowań Sądowych.                                                              | 03.11.2016 r.    |
| 27. | 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.    |
| 28. | 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.    |

### 13. Honorowe Patronaty Rzecznika Praw Obywatelskich

|    |                                                                                                 |                       |
|----|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|
| 1. | Projekt społeczny cyrogRATY.                                                                    | projekt ogólnopolski  |
| 2. | Konferencja „Mieszkanie ze wsparciem – jedyna droga z bezdomności chronicznej”.                 | Warszawa              |
| 3. | Międzynarodowa konferencja pn. „W poszukiwaniu europejskiej doktryny wolności słowa”.           | Poznań                |
| 4. | Ogólnopolski Konkurs Mediacyjno-Negocyjnego #mediUJ!                                            | Kraków                |
| 5. | Ogólnopolska kampania „Opowiedz Nam Swoją Historię”.                                            | projekt ogólnopolski  |
| 6. | Ogólnopolska Konferencja o Prawach Mniejszości Seksualnych.                                     | Kraków                |
| 7. | III edycja Konstytucyjnego Turnieju Sądowego.                                                   | Warszawa              |
| 8. | IX edycja ogólnopolskiej kampanii „Dziewczyny na politechniki!” oraz „Dziewczyny do ścisłych!”. | kampania ogólnopolska |

|     |                                                                                                                                             |                           |
|-----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|
| 9.  | Konferencja naukowo-społeczna „Bezdomność w Łodzi”.                                                                                         | Łódź                      |
| 10. | Publikacja pt. „Orzecznictwo – prawa osób LGBT w Polsce”.                                                                                   | projekt ogólnopolski      |
| 11. | Ogólnopolska konferencja naukowa „Uchodźcy i migranci w Polsce – wyzwania społeczno-kulturowe”.                                             | Warszawa                  |
| 12. | Kampania edukacyjna pn. „Świadomy Swoich Praw”.                                                                                             | województwo podkarpackie  |
| 13. | Konferencja pt. „(Nie)świadomość prawna Polaków”.                                                                                           | Warszawa                  |
| 14. | Międzynarodowa Konferencja „Miasta Otwarte – migracje a rozwój, sukcesy, szanse, wyzwania”.                                                 | Gdańsk                    |
| 15. | Raport badawczy zrealizowany w ramach projektu „Edukacja antydyskryminacyjna – sprawdzam! wspieram!”.                                       | projekt ogólnopolski      |
| 16. | Ogólnopolska Konferencja Naukowa pt. „Aktualne problemy polityki migracyjnej UE”.                                                           | Rzeszów                   |
| 17. | X Międzynarodowa Szkoła Letnia „Współczesne problemy dziecka i dzieciństwa w społeczeństwach wielokulturowych – badania, teoria, praktyka”. | projekt międzynarodowy    |
| 18. | IV Międzynarodowa Konferencja Naukowa pt. „Konstytucje państw europejskich: historia i współczesność”.                                      | Toruń                     |
| 19. | IV edycja Ogólnopolskiego Konkursu Mistrzowie Mediacji.                                                                                     | Warszawa                  |
| 20. | IV Festiwal Wielu Kultur „Różni, a tacy sami”.                                                                                              | Warszawa                  |
| 21. | II Ogólnopolska Konferencja Naukowa Prawa Pacjenta „Granice autonomii pacjenta”.                                                            | Białystok                 |
| 22. | XXIII Kwidzyńskie Forum Teatralne Placówek Kształcenia Specjalnego.                                                                         | Kwidzyn                   |
| 23. | Publikacja pt.: „Badanie dostępności strony www” i „Dostępne multimedia”.                                                                   | projekt ogólnopolski      |
| 24. | I Ogólnopolska Konferencja „Prosimy dotykać eksponatów” poświęcona osobom z dysfunkcjami poznawczymi.                                       | Gdańsk                    |
| 25. | VIII edycja ogólnopolskiego konkursu Samorząd Równych Szans.                                                                                | konkurs ogólnopolski      |
| 26. | Koncert Charytatywny „Jesteśmy (z) Nadzieją”.                                                                                               | Warszawa                  |
| 27. | Międzynarodowa konferencja „Europa wobec wyzwań XXI wieku. EUROPEJCZYK/EUROPEJKA – CZYLI KTO?”.                                             | Oświęcim                  |
| 28. | V Forum Pacjentów Onkologicznych.                                                                                                           | Warszawa                  |
| 29. | Konferencja pt. „Zawody prawnicze wobec reformy procedury karnej: teoria, praktyka, przyszłość”.                                            | Warszawa                  |
| 30. | Ogólnopolskie seminaria pn. „Bezdomność nie zaczyna się jesienią i nie kończy wiosną”.                                                      | Warszawa, Poznań, Wrocław |

|     |                                                                                                                                           |                            |
|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|
| 31. | Projekt SocjoSzkola 2016 pn. „Obcy wśród swoich, swoi wśród obcych”.                                                                      | konkurs ogólnopolski       |
| 32. | XIV międzynarodowa konferencja pn. „Choroby rzadkie – nasze zadanie”.                                                                     | Białobrzegi k.<br>Warszawy |
| 33. | Konferencje regionalne wieńczące projekt „Start-up! Laboratoria akcji i idei przeciw mowie nienawiści”.                                   | Białystok, Poznań          |
| 34. | II Ogólnopolskie Forum Studentów z Niepełnosprawnością.                                                                                   | Łódź                       |
| 35. | Program Karta Różnorodności w Polsce.                                                                                                     | program ogólnopolski       |
| 36. | Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Zawody prawnicze wobec reformy procedury karnej: teoria, praktyka, przyszłość”.                         | Warszawa                   |
| 37. | III Ogólnopolska Konferencja Kryminologiczna pt. „Przestępczość motywowana nienawiścią”.                                                  | Kraków                     |
| 38. | XIII Festyn Przyjaźni „Tacy Sami” w ramach obchodów Ogólnopolskiego Dnia Solidarności z Osobami Chorymi na Schizofrenię.                  | Tczew                      |
| 39. | VI edycja Programu Edukacji Antydyskryminacyjnej RÓŻNORODNOŚĆ – PODAJ DALEJ! 2016.                                                        | Białystok                  |
| 40. | Międzynarodowa konferencja poświęcona konsekwencjom XX zjazdu KPZR w krajach demokracji i komunistycznych dyktatur.                       | Warszawa                   |
| 41. | Wydarzenie „Świat pod lupą. Warszawskie Spotkania Międzynarodowe”.                                                                        | Warszawa                   |
| 42. | Konferencja pt. „Obecna? Równość wyznaniowa i światopoglądowa w edukacji publicznej”.                                                     | Warszawa                   |
| 43. | Koalicja Rzeczników Etyki oraz raport „Biznes i prawa człowieka” edycja 2016.                                                             | program ogólnopolski       |
| 44. | Ogólnopolska konferencja naukowa „Status osoby chorej psychicznie w świetle polskiego prawa”.                                             | Kraków                     |
| 45. | XXII krajowa – a VII międzynarodowa – edycja Przeglądu Umiejętności Artystycznych Zespołów Seniorów i Osób Niepełnosprawnych „PUMA 2016”. | Dąbrowa Górnicza           |
| 46. | V Konferencja „Człowiek w środowisku. Kryzys psychiczny – od stereotypu do osoby”.                                                        | Warszawa                   |
| 47. | Konferencja naukowa pn. „Transplantologia i Krwiodawstwo”.                                                                                | Warszawa                   |
| 48. | Konferencja pt. „Kryzys migracyjny a bezpieczeństwo – zagrożenia i wyzwania, aspekty prawne”.                                             | Toruń                      |
| 49. | Międzynarodowa konferencja naukowa pn. „Jakość życia osób niepełnosprawnych na początku XXI wieku”.                                       | Wrocław                    |
| 50. | VII Zjazd Katedr Postępowania Karnego.                                                                                                    | Gdańsk                     |

|     |                                                                                                                                                                       |                      |
|-----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|
| 51. | Konferencja „Senior – to nie ja? Czy jesteśmy przygotowani na starzenie się społeczeństwa?” w ramach Międzynarodowych Targów Poznańskich VIVA SENIORZY!               | Poznań               |
| 52. | Wystawa prac fotograficznych „Prawa Człowieka. Dostrzegam”.                                                                                                           | Warszawa             |
| 53. | Seminarium naukowe poświęcone prawom kobiet organizowane przez Europejskie Stowarzyszenie Studentów Prawa ELSA Poland.                                                | Warszawa             |
| 54. | Projekt „Akademia Edukacji Antydyskryminacyjnej”.                                                                                                                     | Oświęcim             |
| 55. | Ogólnopolska konferencja Prawa Kobiet „Kobieta w rodzinie”.                                                                                                           | Warszawa             |
| 56. | Konferencja podsumowująca projekt „Stereotypy czy dowody”.                                                                                                            | Warszawa             |
| 57. | Spotkania informacyjne dla samodzielnych rodziców, odbywające się pod hasłem „Niealimentacja to przemoc/Poznaj swoje prawa”.                                          | Elbląg               |
| 58. | Konferencja „Zasady procesu karnego w obliczu gwałtownych zmian procedury karnej”.                                                                                    | Katowice             |
| 59. | V konferencja naukowa z cyklu „Współczesne problemy nauk penalnych” na temat: „Procesowo-kryminalistyczna problematyka udziału pokrzywdzonego w postępowaniu karnym”. | Wrocław              |
| 60. | Wydarzenie „Żywa Biblioteka – Lwówek Śląski”.                                                                                                                         | Lwówek Śląski        |
| 61. | Konferencja CODA – podwójny potencjał.                                                                                                                                | Warszawa             |
| 62. | Konkurs na symulację postępowania przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości „Moot Court ELSA Kraków vs. ELSA Stalowa Wola”.                                        | Warszawa             |
| 63. | XI edycja Akademii Praw Człowieka i Aktywności Obywatelskiej „Inkubator idei”.                                                                                        | projekt ogólnopolski |
| 64. | III Integracyjny Konkurs Literacki „Potyczki Językowe” dla dzieci niepełnosprawnych.                                                                                  | Będzin               |
| 65. | Konkurs na projekty edukacyjne pod hasłem „Nie wolno zostawić świata, jakim jest”.                                                                                    | projekt ogólnopolski |
| 66. | Ogólnopolska konferencja naukowa pt. „Sądowa kontrola administracji publicznej. Uwarunkowania międzynarodowe – bariery realizacyjne – perspektywy rozwoju”.           | Częstochowa          |
| 67. | Konferencja z okazji 35-lecia Towarzystwa im. św. Brata Alberta w Polsce pt. „Bezdomność w Polsce – doświadczenia i perspektywy”.                                     | Gdańsk               |
| 68. | Międzynarodowe sympozjum poświęcone Romom.                                                                                                                            | Warszawa             |
| 69. | Projekt społeczny dotyczący równości w edukacji, przygotowywany przez Zespół Obserwatorium Równości Płci.                                                             | Warszawa             |
| 70. | Obchody Międzynarodowego Dnia Osób Starszych.                                                                                                                         | Warszawa             |
| 71. | Konferencja „LGBT Business Forum”.                                                                                                                                    | Warszawa             |

|     |                                                                                                                                     |                       |
|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|
| 72. | Wydarzenie „Żywa Biblioteka w Katowicach”.                                                                                          | Katowice              |
| 73. | Projekt „Partnerstwo dla Wolontariatu”.                                                                                             | Zielona Góra          |
| 74. | Publikacja pt. „Hate No More – Polska”.                                                                                             | projekt ogólnopolski  |
| 75. | Konferencja pod hasłem: „Od korzeni do pędów”.                                                                                      | Warszawa              |
| 76. | Projekt „Tydzień Konstytucyjny”.                                                                                                    | projekt ogólnopolski  |
| 77. | I Kongres Zdrowia Psychicznego.                                                                                                     | Warszawa              |
| 78. | Projekt „Rozwój Żywych Bibliotek na Dolnym Śląsku”.                                                                                 | Wałbrzych             |
| 79. | Projekt „Na Wszelki Wypadek”.                                                                                                       | Gdańsk                |
| 80. | Deбата „Ustawa o ochronie sygnalistów w Polsce. O potrzebie i perspektywach jej wprowadzenia”.                                      | Warszawa              |
| 81. | XIII Ogólnopolska Konferencja „Pomoc dzieciom - ofiarom przestępstw”.                                                               | Warszawa              |
| 82. | Nagroda im. Ireny Sendlerowej „Za naprawianie świata”.                                                                              | projekt ogólnopolski  |
| 83. | Zadanie publiczne: „Profilaktyka ciąż wśród nastolatek, chorób przenoszonych drogą płciową, w tym profilaktyka HIV”.                | Łódź                  |
| 84. | „Informator dla migrantów” – inicjatywa Stowarzyszenia Homo Faber realizowana w ramach projektu „Witamy w Lublinie 3”.              | Lublin                |
| 85. | Uniwersyteckie Mistrzostwa Europy Debat EUDC 2016.                                                                                  | Warszawa              |
| 86. | XIII Europejski Festiwal Filmowy Integracja Ty i Ja.                                                                                | Koszalin              |
| 87. | Konferencja „Pełno(s)prawny Student”.                                                                                               | Kraków                |
| 88. | Konferencja Fundacji ITAKA Centrum Poszukiwań Ludzi Zaginionych poświęcona nowym technologiom wykorzystywanym w poszukiwaniu ludzi. | Warszawa              |
| 89. | II edycja Gimnazjalnej Olimpiady Wiedzy o Społeczeństwie.                                                                           | Projekt ogólnopolski  |
| 90. | Symposium pt.: „Zadania straży gminnych i miejskich w zakresie kontroli gospodarowania odpadami”.                                   | Katowice              |
| 91. | Projekt „Zoom na rady seniorów. Masz Radę, masz wpływ”.                                                                             | Warszawa              |
| 92. | Forum III Wieku, konferencja towarzysząca XXVI Forum Ekonomicznemu w Krynicy Zdroju.                                                | Nowy Sącz             |
| 93. | II Kongres Osób z Niepełnosprawnościami.                                                                                            | Kraków                |
| 94. | Dni solidarności z osobami chorującymi psychicznie.                                                                                 | województwo pomorskie |
| 95. | II Kongresu Zdrowia Seniorów Ziemi Zawierciańskiej „Starzejemy się w dobrym stylu”.                                                 | województwo śląskie   |
| 96. | Ogólnopolska Konferencja Naukowa pt. „Administracja publiczna wobec zjawiska uchodźców”.                                            | Olsztyn               |



|      |                                                                                                                                                                                        |                         |
|------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|
| 97.  | Konferencja Model United Nations POLMUN'16.                                                                                                                                            | projekt ogólnopolski    |
| 98.  | V Kongres Prawa Medycznego.                                                                                                                                                            | Kraków                  |
| 99.  | III Ogólnopolskie Senioralia w Krakowie.                                                                                                                                               | Kraków                  |
| 100. | Konferencja „Przemoc w cyberprzestrzeni jako lustro relacji w świecie społecznym”.                                                                                                     | Wrocław                 |
| 101. | Śląskie Obchody Dnia Zdrowia Psychicznego.                                                                                                                                             | województwo śląskie     |
| 102. | Projekt „Etnoliga”, którego celem jest integracja warszawiaków różnego pochodzenia i statusu, kobiet i mężczyzn.                                                                       | Warszawa                |
| 103. | XV Ogólnopolski Mityng Osób Niepełnosprawnych im. Krzysztofa Brzęczka.                                                                                                                 | Chrzanów                |
| 104. | II edycja „Tygodnia Konstytucyjnego”.                                                                                                                                                  | projekt ogólnopolski    |
| 105. | Badanie, którego celem jest m.in. ocena dostępu do opieki zdrowotnej przez osoby transpłciowe.                                                                                         | projekt ogólnopolski    |
| 106. | Objazdowy Festiwal Filmów Dokumentalnych WATCH DOCS. Prawa Człowieka w Filmie w Krakowie i Poroninie.                                                                                  | województwo małopolskie |
| 107. | Konkurs „Strona Internetowa bez Barier”.                                                                                                                                               | projekt ogólnopolski    |
| 108. | Publikacja poświęcona pamięci dr. Macieja Lisa.                                                                                                                                        | Wrocław                 |
| 109. | VI edycja programu resocjalizacyjnego pn. „Psiak – poznaj – przytul – pokochaj”.                                                                                                       | Chorzów, Wojkowice      |
| 110. | Ogólnopolska konferencja naukowa „Licencja na bezpieczeństwo”.                                                                                                                         | Warszawa                |
| 111. | II Ogólnopolską Konferencją Naukową pt. „Zagrożona młodzież...narkotyki, dopalacze. Profilaktyka, leczenie”.                                                                           | Warszawa                |
| 112. | Kampania 16 Dni Akcji przeciwko Przemocy ze względu na Płeć.                                                                                                                           | Kraków                  |
| 113. | IV edycja programu „Zwyczajnie Aktywni”, który wspiera działania na rzecz aktywizacji zawodowej pacjentów z autoimmunologicznymi chorobami zapalnymi oraz osób zakażonych wirusem HCV. | projekt ogólnopolski    |
| 114. | IV. Koszalińskiego Forum Psychiatrii Środowiskowej pt.: „Razem czy osobno. Dialog o reformie psychiatrii”.                                                                             | Koszalin                |
| 115. | Projekt ELSA Day (dot. migracji).                                                                                                                                                      | Warszawa                |
| 116. | Seminarium pt.: „Edukacja Finansowa dla każdego”.                                                                                                                                      | Warszawa                |
| 117. | Publikacja pt.: „Prawie bajki – nieznajomość prawa szkodzi”.                                                                                                                           | Poznań                  |
| 118. | XIX edycja Ogólnopolskiej Olimpiady Wiedzy o Prawie.                                                                                                                                   | projekt ogólnopolski    |
| 119. | Konferencja „Proces karny, prawo karne skarbowe i prawo wykroczeń po zmianach z lat 2015–2016. Konferencja naukowa w rocznicę śmierci Profesor Moniki Zbrojewskiej”.                   | Łódź                    |
| 120. | Konferencja podsumowująca projekt „Hate No More”.                                                                                                                                      | projekt ogólnopolski    |



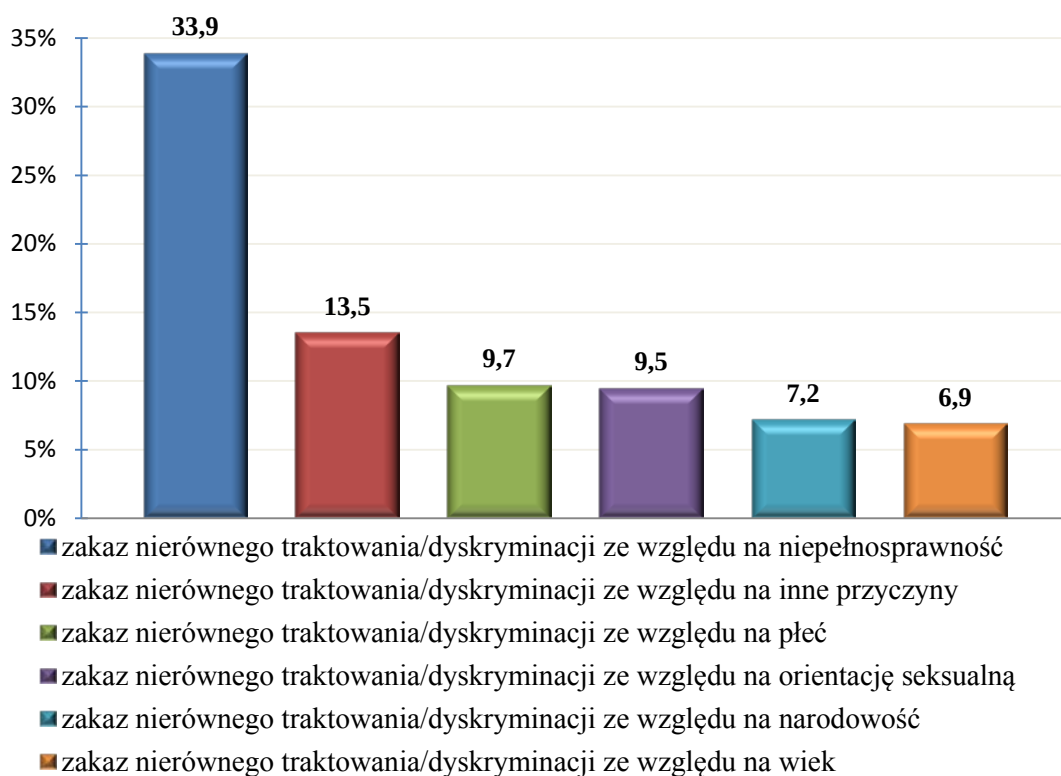
|      |                                                                                                        |                         |
|------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|
| 121. | Seminarium Diversity Hub.                                                                              | Kraków                  |
| 122. | II Olsztyńska Konferencja Penitencjarna „Cele wykonywania kary izolacyjnej”.                           | Olsztyn                 |
| 123. | Czwarta edycja kampanii społecznej pt. „Twarze depresji. Nie oceniam. Akceptuję”.                      | projekt ogólnopolski    |
| 124. | Spotkanie pt. „Profilaktyka przemocy wobec dzieci i młodzieży. I Ogólnopolskie Forum Dobrych Praktyk”. | Warszawa                |
| 125. | Projekt Central – Eastern European Round of the European Human Rights Moot Court Competition.          | województwo mazowieckie |
| 126. | X Zjazd Kół Naukowych Prawa Konstytucyjnego.                                                           | projekt ogólnopolski    |

## Dane statystyczne i inne informacje z obszaru realizacji zasady równego traktowania

### 1. Wpływ spraw z zakresu równego traktowania i zakazu dyskryminacji

W 2016 r. do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęły **622** sprawy dotyczących problematyki równego traktowania.

#### Problematyki wiodące z zakresu równego traktowania



2. Przedmiot nowych spraw (wniosków) skierowanych do Rzecznika z zakresu problematyki równego traktowania i zakazu dyskryminacji (według rodzaju dyskryminacji)

| Lp.          | Rodzaj dyskryminacji |                                                                                               | Liczba     | %          |
|--------------|----------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|------------|------------|
| 1.           | 4                    | zasada równości wobec prawa                                                                   | 15         | 2,4        |
| 2.           | 4.1                  | zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji                                                    | 27         | 4,3        |
| 3.           | 4.1.3                | zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na płeć                                 | 60         | 9,7        |
| 4.           | 4.1.4                | zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na religię lub wyznanie                 | 28         | 4,5        |
| 5.           | 4.1.5                | zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na orientację seksualną                 | 59         | 9,5        |
| 6.           | 4.1.6                | zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na wiek                                 | 43         | 6,9        |
| 7.           | 4.1.7                | zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na narodowość, rasę                     | 45         | 7,2        |
| 8.           | 4.1.8                | zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność                    | 211        | 33,9       |
| 9.           | 4.1.9                | zakaz nierównego traktowania/ dyskryminacji grup społeczno-zawodowych                         | 3          | 0,5        |
| 10.          | 4.1.10               | zakaz nierównego traktowania/zakaz dyskryminacji podatkowej                                   | 3          | 0,5        |
| 11.          | 4.1.11               | zakaz nierównego traktowania/zakaz dyskryminacji osób bez stałego zameldowania                | 3          | 0,5        |
| 12.          | 4.1.13               | zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na rasę lub pochodzenie etniczne        | 18         | 2,9        |
| 13.          | 4.1.14               | zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na światopogląd (w tym bezwyznaniowość) | 2          | 0,3        |
| 14.          | 4.1.15               | zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na poglądy polityczne                   | 1          | 0,2        |
| 15.          | 4.1.16               | zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na tożsamość płciową                    | 9          | 1,5        |
| 16.          | 4.1.17               | zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na sytuację materialną i prawną         | 4          | 0,6        |
| 17.          | 4.1.18               | zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na wykształcenie, zawód                 | 7          | 1,1        |
| 18.          | 4.1.20               | zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na inne przyczyny                       | 84         | 13,5       |
| <b>Razem</b> |                      |                                                                                               | <b>622</b> | <b>100</b> |

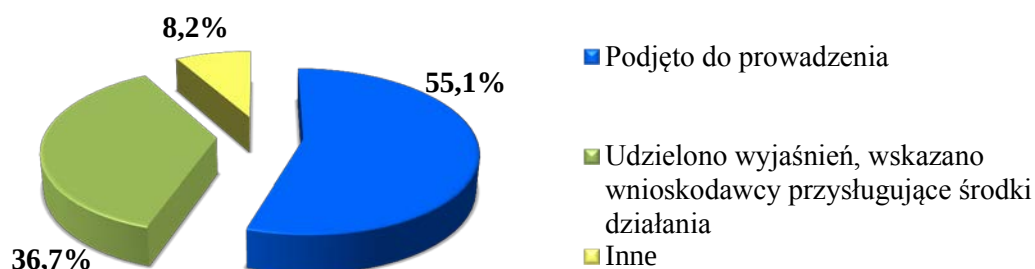
## 3. Rzecznik Praw Obywatelskich skierował:

|                                                                                                    |             |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
|                                                                                                    | <b>2016</b> |
| wystąpień problemowych                                                                             | 55          |
| wniosków do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów z aktem wyższego rzędu | 3           |
| skarg kasacyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego                                             | 1           |
| przystąpił do postępowania sądowego                                                                | 6           |
| <b>Razem</b>                                                                                       | <b>65</b>   |

## 4. Sprawy rozpatrzone (wpłynęły w 2016 r. i wcześniej)

|                                                                           | <b>Sposób rozpatrzenia sprawy</b> |                                                                           | <b>Liczba</b> | <b>%</b>    |
|---------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|---------------|-------------|
| <b>1</b>                                                                  | <b>2</b>                          |                                                                           | <b>3</b>      | <b>4</b>    |
| Podjęto do prowadzenia                                                    | 1                                 | <b>Razem (2+3)</b>                                                        | <b>344</b>    | <b>55,1</b> |
|                                                                           | 2                                 | podjęto do prowadzenia                                                    | 311           | 49,8        |
|                                                                           | 3                                 | w ramach wystąpienia o charakterze generalnym                             | 33            | 5,3         |
| Udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania | 4                                 | <b>Razem (5)</b>                                                          | <b>229</b>    | <b>36,7</b> |
|                                                                           | 5                                 | udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania | 229           | 36,7        |
| Inne                                                                      | 6                                 | <b>Razem (7+9)</b>                                                        | <b>51</b>     | <b>8,2</b>  |
|                                                                           | 7                                 | przekazano wniosek wg. właściwości                                        | 15            | 2,4         |
|                                                                           | 8                                 | zwrócono się do wnioskodawcy o uzupełnienie wniosku                       | 13            | 2,1         |
|                                                                           | 9                                 | nie podjęto **                                                            | 23            | 3,7         |
| <b>Razem</b>                                                              |                                   |                                                                           | <b>624</b>    | <b>100</b>  |

## Sposób rozpatrzenia spraw



## 5. 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>113</b> | <b>32,7</b> |
|                                                          | 2                               | Zasadność zarzutów wnioskodawcy                                     | 69         | 19,9        |
|                                                          | 3                               | Uwzględnienie wystąpienia generalnego RPO                           | 44         | 12,7        |
| Odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy                | 4                               | <b>Razem (5+6)</b>                                                  | <b>45</b>  | <b>13,0</b> |
|                                                          | 5                               | Toczące się postępowanie w sprawie (niewyczerpany tryb)             | 8          | 2,3         |
|                                                          | 6                               | Rezygnacja RPO z dalszego prowadzenia sprawy (obiektywne przyczyny) | 37         | 10,7        |
| Nie uzyskano rozwiązania oczekiwanego przez wnioskodawcę | 7                               | <b>Razem (8+9+10)</b>                                               | <b>188</b> | <b>54,3</b> |
|                                                          | 8                               | Niepotwierdzenie się zarzutów wnioskodawcy                          | 145        | 41,9        |
|                                                          | 9                               | Nieuwzględnienie wystąpienia generalnego RPO                        | 41         | 11,9        |
|                                                          | 10                              | Wyczerpanie przez RPO możliwości działania                          | 2          | 0,6         |
| <b>Razem</b>                                             |                                 |                                                                     | <b>346</b> | <b>100</b>  |

**Zakończenie spraw podjętych**