

INFORMACJA

o pracy Rzecznika Praw Obywatelskich

październik – grudzień 2017 r.

Spis treści

Część 1	3
I. Informacje o wpływie i załatwianiu wniosków.....	3
II. Wystąpienia o charakterze generalnym.....	29
III. Kasacje oraz skargi kasacyjne do Sądu Najwyższego, przystąpienia do postępowań przed sądami powszechnymi.....	127
IV. Pytania prawne do Sądu Najwyższego. Wnioski do Naczelnego Sądu Administracyjnego	144
V. Skargi do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych, skargi kasacyjne do Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz przystąpienia do postępowań przed sądami administracyjnymi i organami administracji.....	150
VI. Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego. Zgłoszenia udziału w postępowaniach w sprawie skarg konstytucyjnych	175
VII. Wystąpienia legislacyjne	190
VIII. Opinie i stanowiska	215
IX. Reakcje na wcześniejsze wystąpienia Rzecznika	224
Część 2	232
Wybór spraw indywidualnych	232

Część 1

I. Informacje o wpływie i załatwianiu wniosków

Dane informacyjno-statystyczne za IV kwartał 2017 r.

Tabela 1. Wpływ do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich.

	IV kwartał 2017
Wpływ ogółem	12 334
Sprawy nowe	5 072
Liczba odpowiedzi na sprawy podjęte przez RPO	3 065

W IV kwartale 2017 r. w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich przyjęto 1 017 interesantów oraz przeprowadzono 7 886 rozmów telefonicznych, udzielając wyjaśnień i porad. Ponadto, zarejestrowano 610 apeli, listów otwartych i protestów bez oznaczenia wnioskodawcy.

Tabela 2. Rzecznik Praw Obywatelskich skierował:

	IV kwartał 2017	2017
wystąpień problemowych	65	273
wniosków do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów z przepisami wyższego rzędu	1	6
zawiadomień do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu do postępowania ze skargi konstytucyjnej	3	10
zawiadomień do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu do postępowania w sprawie pytań prawnych	1	4
zawiadomień do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu w sprawie wniosku	-	6
pytań prawnych do Sądu Najwyższego	-	3

zawiadomień do Sądu Najwyższego o przystąpieniu do postępowania w sprawie pytania prawnego	1	14
kasacji w sprawach karnych	10	55
skarg kasacyjnych do Sądu Najwyższego w sprawach cywilnych	1	5
skarg kasacyjnych do Sądu Najwyższego w sprawach pracy	-	1
skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (prawo cywilne)	-	1
skarg kasacyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego	-	10
zawiadomień do NSA o przystąpieniu do postępowania w sprawie pytania prawnego	1	3
wniosków do Naczelnego Sądu Administracyjnego o wykładnię przepisów	1	1
skarg do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych	9	24
żądanie wszczęcia postępowania cywilnego	2	5
przystąpił do postępowania sądowego	14	45
Razem	109	466

Tabela 3. Sprawy rozpatrzone.

	Sposób rozpatrzenia sprawy		Liczba	%
1	2		3	4
Podjęto do prowadzenia	1	Razem (2+3)	1 884	32,0
	2	podjęto do prowadzenia	1 684	28,6
	3	w ramach wystąpienia o charakterze generalnym	200	3,4
Udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania	4	Razem (5)	3 022	51,4
	5	udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania	3 022	51,4
Inne	6	Razem (7+8+9)	975	16,6

	7	przekazano wniosek wg. właściwości	171	2,9
	8	zwrócono się do wnioskodawcy o uzupełnienie wniosku	455	7,8
	9	nie podjęto	349	5,9
Razem			5 881	100,0

Sposób rozpatrzenia sprawy

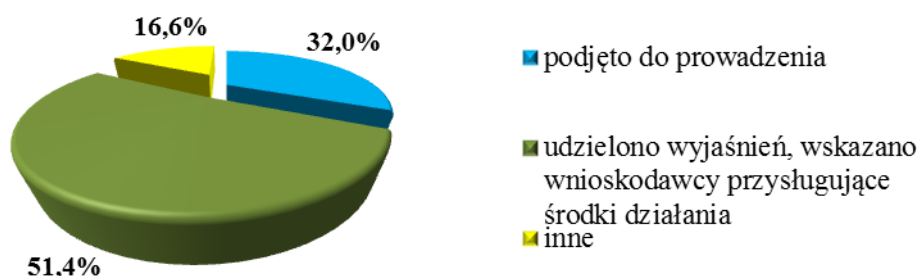


Tabela 4. Zakończenie postępowania w sprawach podjętych.

Efekty	Sposób zakończenia postępowania		Liczba	%
1	2		3	4
Uzyskano rozwiązanie oczekiwane przez wnioskodawcę	1	Razem (2+3)	372	22,6
	2	Zasadność zarzutów wnioskodawcy	212	12,9
	3	Uwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	160	9,7
Odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy	4	Razem (5+6)	154	9,4
	5	Toczące się postępowanie w sprawie (niewyczerpany tryb)	102	6,2
	6	Rezygnacja RPO z dalszego prowadzenia sprawy (obiektywne przyczyny)	52	3,2

Nie uzyskano rozwiązania oczekiwanego przez wnioskodawcę i RPO	7	Razem (8+9+10)	1 117	68,0
	8	Niepotwierdzenie się zarzutów wnioskodawcy	1 014	61,8
	9	Nieuwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	91	5,5
	10	Wyczerpanie przez RPO możliwości działania	12	0,7
Razem			1 643	100,0

Zakończenie spraw podjętych

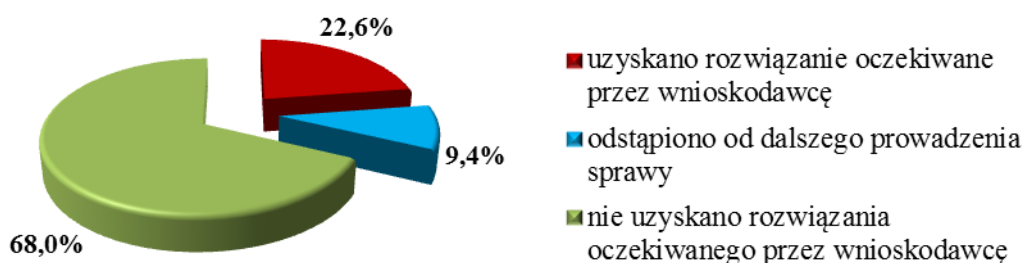
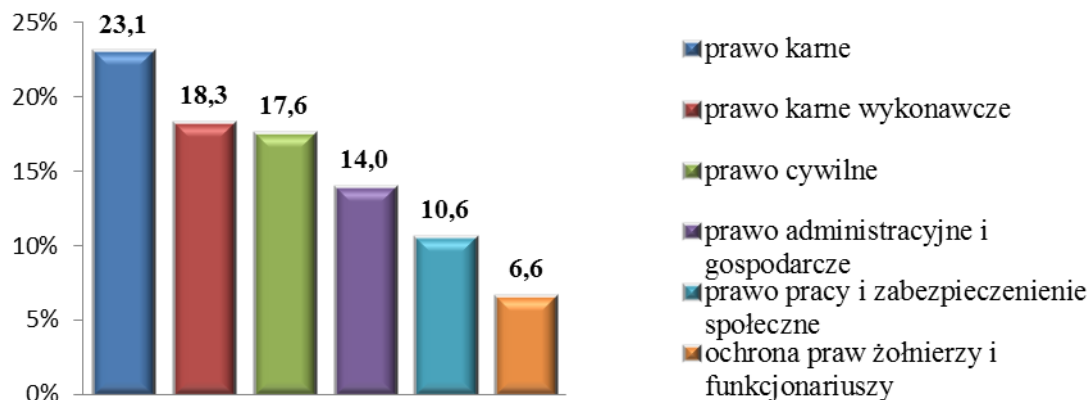


Tabela 5. Przedmiot nowych spraw (wniosków) skierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich (według właściwości zespołów merytorycznych).

		Liczba	%
1	prawo karne	1 174	23,1
2	prawo karne wykonawcze	927	18,3
3	prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	540	10,6
4	prawo cywilne	891	17,6
5	prawo administracyjne i gospodarcze	710	14,0
6	prawo konstytucyjne, międzynarodowe i europejskie	232	4,6
7	równe traktowanie i ochrona praw osób z niepełnosprawnością	188	3,7
8	Krajowy Mechanizm Prewencji	24	0,5
9	ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy	336	6,6

10	inne	50	1,0
11	Razem	5 072	100,0

Wiodące problematyki spraw nowych



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

W IV kwartale 2017 r. z ogólnej liczby 1 017 interesantów w Biurach Pełnomocników Terenowych przyjęto 571 interesantów. Przeprowadzono 1 523 rozmowy telefoniczne udzielając wyjaśnień i porad.

Tabela 6. Sprawy rozpatrzone w Biurach Pełnomocników Terenowych.

Sposób rozpatrzenia sprawy	Liczba	%
podjęto do prowadzenia	195	34,5
udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące mu środki działania	253	44,7

przekazano wniosek wg. właściwości	6	1,1
zwrócono się do wnioskodawcy o uzupełnienie wniosku	29	5,1
nie podjęto	83	14,6
Razem	566	100,0

Rozpatrzenie spraw w Biurach Pełnomocników Terenowych

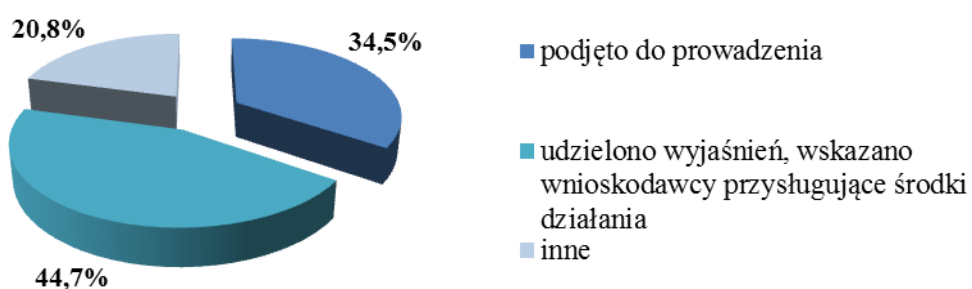


Tabela 7. Wiodące problematyki spraw nowych w Biurach Pełnomocników Terenowych RPO.

Przedmiot sprawy	Liczba	%
prawo cywilne	170	31,3
prawo karne	110	20,2
prawo administracyjne i gospodarcze	75	13,8
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	71	13,1
prawo karne wykonawcze	65	11,9

Problematyki wiodące w Biurach Pełnomocników Terenowych

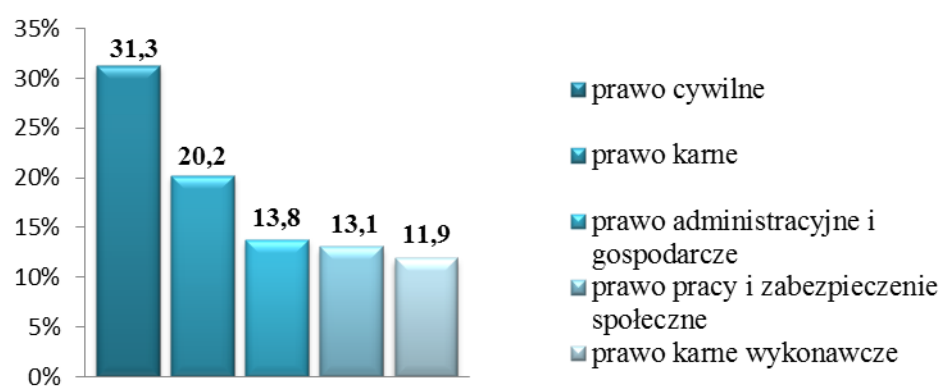


Tabela 8. Spotkania i wizytacje Rzecznika Praw Obywatelskich, Zastępczyn RPO, Zastępcy RPO oraz pracowników Biura RPO w IV kwartale 2017 r.

1.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Łódź przez pracownika Biura RPO w Warszawie.	02.10.2017 r.
2.	Dom Pomocy Społecznej „Cichy Zakątek” w Końskich – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.	02–03.10.2017 r.
3.	Dom Pomocy Społecznej w Starachowicach – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.	04–05.10.2017 r.
4.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w spotkaniu z mieszkańcami Żyrardowa w sprawie nazw ulic, odpowiedzialności państwa, kontaktów rodziców z dziećmi po rozwodzie <u>w ramach spotkań regionalnych</u> . Barbara Imiołczyk Dyrektor Zespołu, Agnieszka Jędrzejczyk Zastępczyni Dyrektora Zespołu, Dariusz Supeł Zastępca Dyrektora Zespołu. Żyrardów.	06.10.2017 r.
5.	Dom Pomocy Społecznej „Jedlina” w Mieni – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.	09–10.10.2017 r.
6.	Spotkanie informacyjne w sprawie kredytów frankowych w Łodzi w ramach wspólnej akcji informacyjnej Rzecznika Finansowego oraz ekspertów RPO. Łódź.	10.10.2017 r.
7.	Areszt Śledczy w Poznaniu – badanie sytuacji osób z rozpoznaniem upośledzenia umysłowego w stopniu umiarkowanym, przebywających w jednostkach penitencjarnych. Krzysztof Olkowicz Główny Koordynator ds. Zdrowia Psychicznego.	10–11.10.2017 r.
8.	Dom Pomocy Społecznej w Radzyminie – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.	11–12.10.2017 r.
9.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Słupsk przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku.	12.10.2017 r.
10.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z lekarzami szpitala geriatrycznego w Katowicach <u>w ramach spotkań regionalnych</u> . Barbara Imiołczyk Dyrektor Zespołu, Agnieszka Jędrzejczyk Zastępczyni Dyrektora Zespołu, Dariusz Supeł Zastępca Dyrektora Zespołu, Konrad Walc Specjalista, Sylwia Górską Starszy Specjalista. Katowice.	16.10.2017 r.
11.	Szpital Ogólny w Kolnie – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.	16.10.2017 r.
12.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z przedstawicielami fundacji działającej na rzecz dzieci z niepełnosprawnościami w Miejskim Domu Kultury „Południe”, filia nr 1 w Katowicach-Piotrowicach <u>w ramach spotkań regionalnych</u> . Barbara Imiołczyk Dyrektor Zespołu, Agnieszka	16.10.2017 r.

	Jędrzejczyk Zastępczyni Dyrektora Zespołu, Dariusz Supeł Zastępca Dyrektora Zespołu, Konrad Walc Specjalista, Sylwia Górską Starszy Specjalista. Katowice.	
13.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w inauguracji Młodzieżowego Sejmiku Województwa Śląskiego w Katowicach <u>w ramach spotkań regionalnych</u> . Katowice.	17.10.2017 r.
14.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w spotkaniu konsultacyjnym dotyczącym modelu wsparcia osób starszych w miejscu ich zamieszkania <u>w ramach spotkań regionalnych</u> . Barbara Imiołczyk Dyrektor Zespołu, Agnieszka Jędrzejczyk Zastępczyni Dyrektora Zespołu, Dariusz Supeł Zastępca Dyrektora Zespołu, Konrad Walc Specjalista, Sylwia Górską Starszy Specjalista. Sosnowiec.	17.10.2017 r.
15.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w debacie w ramach cyklu „Myślenie według wartości” III Równość <u>w ramach spotkań regionalnych</u> . Katowice.	17.10.2017 r.
16.	Spotkanie z suwalskimi seniorami pod hasłem „Akademia Pełna Życia”. Anna Chabiera Główny Specjalista. Suwałki.	17–18.10.2017 r.
17.	Dom Pomocy Społecznej „Tęczowy Dom” w Ełku – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.	17–19.10.2017 r.
18.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z młodzieżą <u>w ramach spotkań regionalnych</u> . Barbara Imiołczyk Dyrektor Zespołu, Agnieszka Jędrzejczyk Zastępczyni Dyrektora Zespołu, Dariusz Supeł Zastępca Dyrektora Zespołu, Konrad Walc Specjalista, Sylwia Górską Starszy Specjalista. Dąbrowa Górnicza.	18.10.2017 r.
19.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z mieszkańcami Bielska-Białej <u>w ramach spotkań regionalnych</u> . Barbara Imiołczyk Dyrektor Zespołu, Agnieszka Jędrzejczyk Zastępczyni Dyrektora Zespołu, Dariusz Supeł Zastępca Dyrektora Zespołu, Konrad Walc Specjalista, Sylwia Górską Starszy Specjalista. Bielsko-Biała.	18.10.2017 r.
20.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara ze studentami nt. „Jak poruszać się w trudnym świecie polityki, sądów i władz reprezentując najsłabszych i poszkodowanych?” <u>w ramach spotkań regionalnych</u> . Barbara Imiołczyk Dyrektor Zespołu, Agnieszka Jędrzejczyk Zastępczyni Dyrektora Zespołu, Dariusz Supeł Zastępca Dyrektora Zespołu, Konrad Walc Specjalista, Sylwia Górską Starszy Specjalista. Bielsko-Biała.	19.10.2017 r.
21.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z seniorami m.in. na temat modelu wsparcia osób starszych <u>w ramach spotkań regionalnych</u> . Barbara Imiołczyk Dyrektor	19.10.2017 r.

	Zespołu, Agnieszka Jędrzejczyk Zastępczyni Dyrektora Zespołu, Dariusz Supel Zastępca Dyrektora Zespołu, Grzegorz Krawiec Główny Specjalista, Konrad Walc Specjalista, Sylwia Górską Starszy Specjalista. Bielsko-Biała.	
22.	Oddział Terapeutyczny i Szpital w Zakładzie Karnym w Czarnem – badanie sytuacji osób z rozpoznaniem upośledzenia umysłowego w stopniu umiarkowanym, przebywających w jednostkach penitencjarnych. Krzysztof Olkiewicz Główny Koordynator ds. Ochrony Zdrowia Psychicznego.	19–20.10.2017 r.
23.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z uczniami częstochowskich szkół i mediatorami rówieśniczymi <u>w ramach spotkań regionalnych</u> . Barbara Imiołczyk Dyrektor Zespołu, Agnieszka Jędrzejczyk Zastępczyni Dyrektora Zespołu, Dariusz Supel Zastępca Dyrektora Zespołu, Konrad Walc Specjalista, Sylwia Górską Starszy Specjalista. Częstochowa.	20.10.2017 r.
24.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z przedstawicielami organizacji pozarządowych <u>w ramach spotkań regionalnych</u> . Barbara Imiołczyk Dyrektor Zespołu, Agnieszka Jędrzejczyk Zastępczyni Dyrektora Zespołu, Dariusz Supel Zastępca Dyrektora Zespołu, Konrad Walc Specjalista, Sylwia Górską Starszy Specjalista. Częstochowa.	20.10.2017 r.
25.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z podmiotami ekonomii społecznej nt. „Jasne, że Częstochowa” <u>w ramach spotkań regionalnych</u> . Barbara Imiołczyk Dyrektor Zespołu, Agnieszka Jędrzejczyk Zastępczyni Dyrektora Zespołu, Dariusz Supel Zastępca Dyrektora Zespołu, Konrad Walc Specjalista, Sylwia Górską Starszy Specjalista. Częstochowa.	20.10.2017 r.
26.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w Fundacji Chrześcijańskiej „Adullam” <u>w ramach spotkań regionalnych</u> . Barbara Imiołczyk Dyrektor Zespołu, Agnieszka Jędrzejczyk Zastępczyni Dyrektora Zespołu, Dariusz Supel Zastępca Dyrektora Zespołu, Konrad Walc Specjalista, Sylwia Górską Starszy Specjalista. Częstochowa.	20.10.2017 r.
27.	Przyjęcia interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku.	20.10.2017 r.
28.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara, Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej oraz Zastępczyni RPO Sylwii Spurek z przedstawicielami środowiska lekarzy rezydentów. Biuro RPO. Warszawa.	21.10.2017 r.
29.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara	23.10.2017 r.

	i Zastępczyni RPO Sylwii Spurek z przedstawicielami Koalicji Równych Szans. Warszawa.	
30.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Szczecin przez pracowników Biura RPO w Warszawie.	23–24.10.2017 r.
31.	Strzeżony Ośrodek i Areszt dla Cudzoziemców w Przemyśle – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.	24–26.10.2017 r.
32.	Komenda Miejska Policji w Białymstoku – badanie stanu przestrzegania praw i wolności funkcjonariuszy.	25.10.2017 r.
33.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Częstochowa przez pracowników Biura PT RPO w Katowicach.	26.10.2017 r.
34.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach przez pracowników Biura RPO w Warszawie.	26.10.2017 r.
35.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Lublin przez pracowników Biura RPO w Warszawie.	27.10.2017 r.
36.	Spotkanie w szkołach ze Stowarzyszeniem Grupa Stonewall nt. przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową. Anna Mazurczak Naczelniczka Wydziału. Poznań.	28.10.2017 r.
37.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z uczniami klas trzecich Szkoły Podstawowej nr 7 w Suwałkach <u>w ramach spotkań regionalnych</u> . Barbara Imiołczyk Dyrektor Zespołu, Artur Zalewski Naczelnik Wydziału, Marek Guzanowski Główny Specjalista. Suwałki.	30.10.2017 r.
38.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z uczniami Zespołu Szkół Technicznych w Suwałkach <u>w ramach spotkań regionalnych</u> . Barbara Imiołczyk Dyrektor Zespołu, Artur Zalewski Naczelnik Wydziału, Marek Guzanowski Główny Specjalista. Suwałki.	30.10.2017 r.
39.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z mieszkańcami Suwałk <u>w ramach spotkań regionalnych</u> . Barbara Imiołczyk Dyrektor Zespołu, Artur Zalewski Naczelnik Wydziału, Marek Guzanowski Główny Specjalista. Suwałki.	31.10.2017 r.
40.	Przyjęcia interesantów w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie przez pracowników Biura PT RPO w Katowicach.	31.10.2017 r.
41.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Łódź przez pracownika Biura RPO w Warszawie.	06.11.2017 r.
42.	Zakład Poprawczy w Tarnowie – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.	06–07.11.2017 r.
43.	Spotkanie Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej	08.11.2017 r.

	z przedstawicielami Centralnego Zarządu Służby Więziennej. Warszawa.	
44.	Spotkanie z władzami samorządowymi, organizacjami pozarządowymi. Andrzej Stefański Główny Koordynator ds. Projektów Regionalnych. Bunin, Sieradz, Świebodzin, Paradyż.	08–09.11.2017 r.
45.	Punkt Opieki nad Osobami Nietrzeźwymi (Izba Wyrzeźwień) Tarnowskiego Towarzystwa Profilaktyki Społecznej w Tarnowie – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.	08–09.11.2017 r.
46.	Areszt Śledczy w Kielcach – badanie sytuacji osób z rozpoznaniem upośledzenia umysłowego w stopniu umiarkowanym, przebywających w jednostkach penitencjarnych.	08–09.11.2017 r.
47.	Rzecznik Praw Obywatelskich Adam Bodnar w ramach Tygodnia Konstytucyjnego przeprowadził lekcję– warsztaty dla uczniów XLII Liceum Ogólnokształcącego im. Marii Konopnickiej w Warszawie.	09.11.2017 r.
48.	Spotkanie informacyjne w sprawie kredytów frankowych w Poznaniu w ramach wspólnej akcji informacyjnej Rzecznika Finansowego oraz ekspertów RPO. Poznań.	09.11.2017 r.
49.	Centrum Zdrowia Psychicznego – Oddział Psychiatryczny Ogólny w Słupsku – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.	13–14.11.2017 r.
50.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara oraz Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w projekcji filmu „Historia Ireny Sendlerowej 1910–2008”. Biuro RPO. Warszawa.	14.11.2017 r.
51.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w otwarciu wystawy w Żydowskim Instytucie Historycznym pt. „Czego nie mogliśmy wykrzyczeć światu”. Warszawa.	14.11.2017 r.
52.	Areszt Śledczy w Olsztynie – badanie przestrzegania praw osób pozbawionych wolności.	14–15.11.2017 r.
53.	Zakład Opiekuńczo –Pielęgnacyjny SON w Słupsku – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.	15–16.11.2017 r.
54.	Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w spotkaniu zorganizowanym w ramach kampanii „16 dni przeciw przemocy wobec kobiet”. Biuro RPO. Warszawa.	17.11.2017 r.
55.	Przyjęcia interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku.	17.11.2017 r.
56.	Spotkanie Pełnomocnika Terenowego RPO Katarzyny Laskowskiej – Sobańskiej z młodzieżą IV LO w Wałbrzychu w ramach obchodów Tygodnia Konstytucyjnego. Wałbrzych.	20.11.2017 r.
57.	Zakład Opiekuńczo-Leczniczy – NZOZ Ośrodek Rehabilitacyjno-Readaptacyjny „Dom Ciepła” w Warszawie – badanie w ramach	21–22.11.2017 r.

	Krajowego Mechanizmu Prewencji.	
58.	Spotkanie nt. „Szkoła i kościół – razem czy osobno? Wolność sumienia i wyznania w edukacji publicznej”. Joanna Subko Starsza radczyni, Marcin Malecko Referent prawny. Kraków.	23.11.2017 r.
59.	Zakład Opiekuńczo-Lecznicy Zgromadzenia Sióstr Małych Misjonarek Miłosierdzia w Otwocku – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.	23–24.11.2017 r.
60.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Lublin przez pracowników Biura RPO w Warszawie.	24.11.2017 r.
61.	Spotkanie Zastępczyni RPO Sylwii Spurek i Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z przedstawicielami organizacji pozarządowych nt. „Jak rozwiązać kwestie powstawania w pobliżu domostw inwestycji będących źródłem przykrych zapachów?”. Biuro RPO. Warszawa.	24.11.2017 r.
62.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z przedstawicielami Związku Nauczycielstwa Polskiego. Dariusz Supel Zastępca Dyrektora Zespołu. Łódź.	27.11.2017 r.
63.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Szczecin przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku.	27–28.11.2017 r.
64.	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Oławie – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.	27–28.11.2017 r.
65.	Wykład Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara nt. „Biorąc Konstytucję poważnie. Ochrona praw i wolności człowieka po kryzysie konstytucyjnym” dla uczestników kursu „Dura lex, sed lex – różne oblicza polskiego prawa” zorganizowany na Uniwersytecie Warszawskim. Warszawa.	28.11.2017 r.
66.	Spotkanie Zastępczyni RPO Sylwii Spurek ze studentami Uczelni Łazarskiego nt. „16 dni przeciw przemocy wobec kobiet”. Warszawa.	29.11.2017 r.
67.	Spotkanie Zastępczyni RPO Sylwii Spurek z klientkami Niebieskiej Linii IPZ. Warszawa.	29.11.2017 r.
68.	Policyjna Izba Dziecka we Wrocławiu – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.	29–30.11.2017 r.
69.	Spotkanie Zastępczyni RPO Sylwii Spurek z klientkami Centrum Praw Kobiet. Warszawa.	30.11.2017 r.
70.	Przyjęcia interesantów w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie przez pracowników Biura PT RPO w Katowicach.	30.11.2017 r.
71.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach przez pracowników Biura PT RPO w Katowicach.	30.11.2017 r.

72.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w warsztatach zorganizowanych przez Fundację NeuroPozytywni reprezentującej pacjentów dotkniętych chorobami mózgu. Warszawa.	01.12.2017 r.
73.	Spotkanie Zastępczyni RPO Sylwii Spurek ze studentami SWPS nt. „16 dni przeciw przemocy wobec kobiet”. Warszawa.	04.12.2017 r.
74.	Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w symulacji rozprawy w ramach kampanii „16 dni przeciw przemocy wobec kobiet” w Sądzie Okręgowym Warszawa-Praga zorganizowanej przez Okręgową Radę Adwokacką. Warszawa	04.12.2017 r.
75.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Łódź przez pracownika Biura RPO w Warszawie.	04.12.2017 r.
76.	Placówka Całodobowej Opieki „DUOMED” s.c. w Markach – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.	04–05.12.2017 r.
77.	Spotkanie informacyjne w sprawie kredytów frankowych w Olsztynie w ramach wspólnej akcji informacyjnej Rzecznika Finansowego oraz ekspertów RPO. Olsztyn.	05.12.2017 r.
78.	Spotkanie Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z grupą byłych więźniów obozu Mauthausen-Gusen i ich rodzinami. Biuro RPO. Warszawa.	06.12.2017 r.
79.	Placówka Całodobowej Opieki – Dom Opieki „Józefina” w Józefowie – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.	06–07.12.2017 r.
80.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w wizytacji Pomieszczeń dla Osób Zatrzymanych przy KPP w Grójcu – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.	11.12.2017 r.
81.	Spotkanie Zastępczyni Rzecznika Sylwii Spurek ze studentami Akademii Leona Koźmińskiego nt. „16 dni przeciw przemocy wobec kobiet”. Warszawa.	11.12.2017 r.
82.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy KPP w Sokołowie Podlaskim – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.	12.12.2017 r.
83.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy KMP w Płocku – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.	13.12.2017 r.
84.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Słupsk przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku.	14.12.2017 r.
85.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w przyjęciu jubileuszowym z okazji 15. rocznicy założenia biura Fundacji im. Heinricha Bölla w Warszawie oraz 100. rocznicy urodzin Heinricha Bölla. Warszawa.	14.12.2017 r.
86.	Przyjęcia interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie	15.12.2017 r.

	Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku.	
87.	Zakład Karny w Raciborzu – badanie na miejsce sprawy osadzonego. Michał Kleszcz Główny Specjalista.	15.12.2017 r.
88.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Szczecina przez pracowników Biura RPO w Warszawie.	18–19.12.2017 r.
89.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Częstochowa przez pracowników Biura PT RPO w Katowicach.	28.12.2017 r.
90.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach przez pracownika Biura RPO w Warszawie.	28.12.2017 r.
91.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Lublin przez pracowników Biura RPO w Warszawie.	29.12.2017 r.

Tabela 9. Sympozja, seminaria i konferencje, w których uczestniczyli w IV kwartale 2017 r. Rzecznik Praw Obywatelskich, Zastępczyni RPO, Zastępca RPO oraz pracownicy Biura RPO.

1.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w III sesji plenarnej Obywatelskiego Parlamentu Seniorów II kadencji. Warszawa.	01.10.2017 r.
2.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w inauguracji Roku Akademickiego na Uniwersytecie Warszawskim. Warszawa.	02.10.2017 r.
3.	Konferencja „Obywatel Senior” zorganizowana przez Parkową Akademię Wolontariatu we współpracy z Biurem RPO. Barbara Imińczuk Dyrektor Zespołu. Chorzów.	02.10.2017 r.
4.	Konferencja nt. „Twarze depresji. Nie oceniam. Akceptuję” zorganizowana przez Stowarzyszenie Aktywnie Przeciwko Depresji i Fundację ITAKA – Centrum Poszukiwań Ludzi Zaginionych. Krzysztof Olkowicz Główny Koordynator ds. Ochrony Zdrowia Psychicznego. Warszawa.	02.10.2017 r.
5.	Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w debacie na temat praw osób LGBT zorganizowanej przez Uniwersytet Warszawski pod honorowym patronatem RPO. Warszawa.	03.10.2017 r.
6.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. „Przeciwdziałanie bezdomności i wykluczeniu mieszkaniowemu – potrzeba systemowej prewencji i deinstytucjonalizacji usług społecznych” zorganizowanej przez RPO we współpracy z Komisją Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności oraz Fundacją Habitat for Humanity Poland przy	05.10.2017 r.

	udziale Komisji Ekspertów ds. Osób Starszych i Komisji Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnością. Biuro RPO. Warszawa.	
7.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w uroczystej inauguracji nowego roku akademickiego na Uniwersytecie Trzeciego Wieku w Grodzisku Mazowieckim.	05.10.2017 r.
8.	Konferencja nt. „Kryzys migracyjny: dokąd zaprowadzi nas nienawiść?” zorganizowana przez posła do Parlamentu Europejskiego Michała Boniego oraz Jacka Olechowskiego przewodniczącego Organizacji Global Dignity w Polsce. Warszawa.	06.10.2017 r.
9.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w konferencji z okazji Światowego Dnia Przeciw Karze Śmierci zorganizowanej przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Biuro RPO. Warszawa.	09.10.2017 r.
10.	Udział Zastępcy RPO Stanisława Trociuka w II Zjeździe Stowarzyszenia Sędziów Upadłościowych i Restrukturyzacyjnych. Kraków.	09.10.2017 r.
11.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w uroczystej Gali Konkursu „Nauczyciel Roku” zorganizowanej przez redakcję Głosu nauczycielskiego. Warszawa.	10.10.2017 r.
12.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w Międzynarodowej Konferencji Naukowej nt. „Sądowa ochrona praw jednostki w państwach Europy Środkowej – dotychczasowe doświadczenia i tendencje zmian” zorganizowanej przez pracowników Katedry Teorii i Filozofii Uniwersytetu Opolskiego oraz Instytutu Prawa, Administracji i Zarządzania Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie pod honorowym patronatem RPO. Opole.	10–11.10.2017 r.
13.	Udział Zastępcy RPO Stanisława Trociuka w II Śląskim Forum Karnoprocesowym i konferencji nt. „Konstytucyjne podstawy procesu karnego” zorganizowanej przez Katedrę Prawa Karnego Procesowego Uniwersytetu Śląskiego wraz z działającym przy niej Kołem Naukowym Prawa Karnego Procesowego „IUSTITIA” przy współpracy z Izłą Adwokacką w Katowicach, pod honorowym patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich. Katowice.	12.10.2017 r.
14.	Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w seminarium eksperckim „Prawa pacjenta w świetle praktyki orzeczniczej sądów” zorganizowanym przez RPO. Biuro RPO. Warszawa.	12.10.2017 r.
15.	I Pomorskie Forum Samopomocy Osób z Doświadczeniem Kryzysu Psychicznego zorganizowane przez Oddział Pomorski PFRON wraz z Pomorską Koalicją na Rzecz Zdrowia Psychicznego. Krzysztof Olkowicz Główny Koordynator ds. Zdrowia Psychicznego, Barbara Imińczuk Dyrektor Zespołu, Sylwia Górską Starszy Specjalista.	12–13.10.2017 r.

	Gdynia.	
16.	Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w panelu poświęconym sytuacji prawnej osób LGBTQ w Polsce zorganizowanym przez Marsz Równości. Toruń.	13.10.2017 r.
17.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w X seminarium nt. „Potrzeby, zachcianki i prawa – jakość życia a odpowiedzialność za ZDROWIE” zorganizowanej przez Instytut Psychiatrii i Neurologii. Warszawa.	17.10.2017 r.
18.	Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w konferencji nt. „Przemoc domowa. Perspektywa psychologiczna, społeczna i prawna” zorganizowanej przez PARPA oraz Uniwersytet SWPS w Katowicach. Warszawa.	17–18.10.2017 r.
19.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w uroczystości wręczenia Nagrody im. Sérgio Vieira de Mello Arcybiskupowi Alfonsowi Nossolowi oraz w kategorii Organizacja Pozarządowa Fundacji Barzaniego (Barzani Charity Foundation-BCF). Kraków.	19.10.2017 r.
20.	Udział Zastępcy RPO Stanisława Trociuka w uroczystości wręczenia Nagrody im. Sergio Vieira de Mello, Wysokiego Komisarza NZ ds. Praw Człowieka. Kraków.	19.10.2017 r.
21.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w konferencji nt. „Europejska konwencja praw człowieka – teoria i praktyka w państwach-stronach konwencji” zorganizowanej przez Szkołę Prawa Niemieckiego WPIA UW. Warszawa.	19.10.2017 r.
22.	XVII Ogólnopolska Konferencja nt. „Bezpieczny Stadion” zorganizowana przez Polski Związek Piłki Nożnej. Piotr Sobota Naczelnik Wydziału, Marcin Malecko Referent prawny. Kielce.	19.10.2017 r.
23.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w Kongresie Świeckości zorganizowanym przez Fundację im Kazimierza Łyszczyńskiego. Warszawa.	20.10.2017 r.
24.	Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w uroczystości wręczenia Międzynarodowej Nagrody Tolerancji, zorganizowanej przez Lambda Warszawa i KPH. Warszawa.	20.10.2017 r.
25.	Konferencja nt. „Co wiesz o depresji” zorganizowana przez Beatę Małecką-Liberę Posła na Sejm RP i Stowarzyszenie Forum dla Aktywnych. Krzysztof Olkowicz Główny Koordynator ds. Ochrony Zdrowia Psychicznego. Dąbrowa Górnicza.	20–21.10.2017 r.
26.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara oraz Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w konferencji nt. „Międzynarodowe mechanizmy monitorowania i egzekwowania praworządności oraz o roli sądów europejskich w ochronie	21.10.2017 r.

	praworządności i praw człowieka” zorganizowanej przez Komisję Praw Człowieka przy Naczelnej Radzie Adwokackiej. Warszawa.	
27.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w posiedzeniu Sejmowej Komisji Sprawiedliwości w sprawie budżetu RPO. Warszawa.	24.10.2017 r.
28.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w uroczystości wręczenia Księgi Jubileuszowej prof. Romanowi Wieruszewskiemu zorganizowanej przez Instytut Nauk Prawnych PAN. Warszawa.	24.10.2017 r.
29.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w uroczystej gali z okazji obchodów Światowego Dnia ONZ i wręczeniu nagrody Architekt Rozwoju w kategorii „Pomoc w potrzebie, prawa człowieka” Janinie Ochojskiej. Warszawa.	24.10.2017 r.
30.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w III Kongresie Osób z Niepełnosprawnościami nt. „Za niezależnym życiem” zorganizowanym przez Fundację Instytut Rozwoju Regionalnego. Aneta Zaczek Specjalista. Warszawa.	25.10.2017 r.
31.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w XI debacie regionalnej Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur. Przemysław Kazimirski Zastępca Dyrektora Zespołu, Agnieszka Jędrzejczyk Zastępczyni Dyrektora Zespołu, Klaudia Kamińska Radca. Kraków.	25.10.2017 r.
32.	Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w III Kongresie Osób z Niepełnosprawnościami zorganizowanym przez Fundację Instytut Rozwoju Regionalnego. Warszawa.	25.10.2017 r.
33.	Konferencja nt. „Miasto monitorowane – personel, aspekty prawne i technika systemów CCTV” zorganizowana przez Akademię Monitoringu Wizyjnego, Krajową Radę Komendantów Straży Miejskich i Gminnych RP oraz Straż Miejską w Częstochowie. Monika Kołakowska-Skorupa Specjalista. Sulejów.	25.10.2017 r.
34.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w uroczystości wręczenia Nagrody im Jana Długosza, Festiwalu Conrada oraz spotkaniu z Arlie Hochschild. Kraków.	26.10.2017 r.
35.	VI Oławska Konferencja Mediacyjna zorganizowana przez Stowarzyszenie Mediatorów Cywilnych, Mediator Grażynę Górską z Kancelarii Mediacyjnej w Oławie, Kancelarię Radcy Prawnego Krystiana Mularczyka z Wrocławia, GOPS w Oławie, Urząd Miejski w Oławie, Urząd Gminy w Oławie oraz Sąd Okręgowy we Wrocławiu. Katarzyna Sobańska-Laskowska Pełnomocnik Terenowy RPO we Wrocławiu. Oława.	26.10.2017 r.
36.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w uroczystości wręczenia nagrody im. Ireny Sendlerowej „Za Naprawianie Świata” zorganizowanej przez Fundację Centrum Edukacji Obywatelskiej	27.10.2017 r.

	oraz Stowarzyszenie „Dzieci Holokaustu” w Polsce. Warszawa.	
37.	Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w seminarium w ramach programu Training of Lawyers on the Law regarding Violence Against Women TRAVAW zorganizowanym przez Krajową Izbę Radców Prawnych. Warszawa.	27.10.2017 r.
38.	Ogólnopolska konferencja naukowa „Dwie dekady Konstytucji – doświadczenia i wyzwania” zorganizowana przez Katedrę Własności Intelektualnej, Prawa Administracyjnego i Europejskiego Wydziału Ekonomii i Zarządzania Politechniki Opolskiej wspólnie z Zakładem Teorii i Filozofii Prawa Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Opolskiego pod honorowym patronatem RPO. Katarzyna Sobańska-Laskowska Pełnomocnik terenowy RPO we Wrocławiu. Opole.	27.10.2017 r.
39.	I Ogólnopolska Konferencja Penitencjarna zorganizowana przez Naukowe Studenckie Koło Penitencjarne przy Zakładzie Prawa Karnego Wykonawczego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego. Ewa Dawidziuk Dyrektor Zespołu. Łódź.	27.10.2017 r.
40.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w uroczystości wręczenia Panu Jerzemu Borejszy Orderu Kawalera OSI. Warszawa.	31.10.2017 r.
41.	Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w otwarciu Konferencji Ilga Europe. Warszawa.	01.11.2017 r.
42.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w międzynarodowej konferencji Ilga Europe – największego w Europie spotkania aktywistek i aktywistów działających na rzecz praw osób LGBTI. Warszawa.	02.11.2017 r.
43.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w uroczystości wręczenia odznak honorowych RPO Annie Boguckiej-Skowrońskiej i Jackowi Taylorowi. Biuro RPO. Warszawa.	06.11.2017 r.
44.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w posiedzeniu kapituły Nagrody RPO im. Pawła Włodkowica. Biuro RPO. Warszawa.	07.11.2017 r.
45.	Seminarium robocze dot. projektu badawczego nt. molestowania seksualnego studentek i studentów na uczelniach z udziałem pracowników Uniwersytetu Jagiellońskiego i badaczy z firmy PBS ASP. z o.o. Anna Mazurczak Naczelniczka Wydziału, Anna Chabiera Główna Specjalistka. Kraków.	07.11.2017 r.
46.	Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w konferencji nt. „Głuchota a problemy adopcji i rodzicielstwa zastępczego” zorganizowanej	08.11.2017 r.

	przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Biuro RPO. Warszawa.	
47.	Konferencja nt. „Niepełnosprawni na rynku pracy” zorganizowana przez Uniwersytet Medyczny w Łodzi oraz Fundację Łódź Akademicka pod honorowym patronatem RPO. Krzysztof Kurowski Specjalista. Łódź.	08.11.2017 r.
48.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w konferencji nt. „Wyzwania dla polskiego sądownictwa w 100-lecie jego odrodzenia” zorganizowanej przez Krajową Radę Sądownictwa. Warszawa.	14.11.2017 r.
49.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w XII debacie regionalnej Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur. Przemysław Kazimirski Zastępca Dyrektora Zespołu, Justyna Zarecka Radca, Klaudia Kamińska Radca. Bydgoszcz.	15.11.2017 r.
50.	Udział Głównego Koordynatora ds. Ochrony Zdrowia Psychicznego Krzysztofa Olkowicza w konferencji nt. „Co wiesz o depresji” zorganizowanej przez Posła Beatę Małecką-Liberę oraz Stowarzyszenie Forum dla Aktywnych, a także w Zachodniopomorskim Forum Psychiatrii Środowiskowej nt. „Rola rodziny w ujęciu psychiatrii środowiskowej” zorganizowanym przez Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego. Łódź i Kołobrzeg.	15–17.11.2017 r.
51.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. „Dziecko w rozwodzie. Dostrzec. Zrozumieć. Wesprzeć” zorganizowanej przez Stowarzyszenie Rodzin Pelikan. Agnieszka Waśniowska Starszy radca. Gdańsk.	16.11.2017 r.
52.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. „Przerwać milczenie” zorganizowanej przez Fundację „Nie lękajcie się”. Warszawa.	17.11.2017 r.
53.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w ogólnopolskim seminarium nt. „Osoby z niepełnosprawnościami – prawa człowieka naszymi prawami” zorganizowanym przez Centrum Praw Osób Niepełnosprawnych. Warszawa.	18.11.2017 r.
54.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w III Kongresie Klubu Jagiellońskiego. Warszawa.	18.11.2017 r.
55.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w 22. Wielkiej Gali Integracji zorganizowanej przez Stowarzyszenie INTEGRACJA. Warszawa.	18.11.2017 r.
56.	Udział Zastępcy RPO Stanisława Trociuka w wykładzie prof. Adama Strzembosza nt. „Sądy osaczone” zorganizowanym przez Uniwersytet Warszawski. Warszawa.	21.11.2017 r.

57.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w Youth Speak Forum zorganizowanym przez AIESEC pod honorowym patronatem RPO. Warszawa.	24.11.2017 r.
58.	Międzynarodowa konferencja nt. „Idee i społeczeństwo – filozoficzne podstawy podejmowania decyzji. W 150 rocznicę urodzin profesora Leona Petrażyckiego” zorganizowana przez Wyższą Szkołę Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie oraz Uniwersytet Rzeszowski. Sławomir Tkacz Główny Specjalista. Rzeszów.	24.11.2017 r.
59.	Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w konferencji nt. „Różne zwierzęta – różna ochrona? O sytuacji prawnej zwierząt” zorganizowanej przez Okręgową Radę Adwokacką. Warszawa.	25.11.2017 r.
60.	Udział Głównego Koordynatora ds. Ochrony Zdrowia Psychicznego Krzysztofa Olkowicza w Gali wręczenia nagród XV edycji Ogólnopolskiego Konkursu Plastycznego „Sztuka Osób Niepełnosprawnych”. Bydgoszcz.	27.11.2017 r.
61.	II Forum Ochrony Środowiska przed Zanieczyszczeniem Polami Elektromagnetycznymi zorganizowane przez Miejskie Centrum Dialogu Urzędu Miasta Krakowa. Grzegorz Heleniak Główny Specjalista. Kraków.	27.11.2017 r.
62.	Konferencja nt. „Granice integracji w intymność człowieka. Prawo. Filozofia. Medycyna” zorganizowana przez Uniwersytet Łódzki. Sławomir Tkacz Główny Specjalista. Łódź.	30.11.2017 r.
63.	Konferencja nt. „Reformy wymiaru sprawiedliwości a interes publiczny” zorganizowana przez Okręgową Radę Adwokacką w Łodzi oraz Katedrę Europejskiego Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Łódzkiego. Agnieszka Grzelak Zastępca Dyrektora Zespołu. Łódź.	01.12.2017 r.
64.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w debacie nt. „Czy tolerancja dziś jest w nas?” w ramach Wojewódzkich Obchodów Światowego Dnia AIDS. Mirosław Wróblewski Dyrektor Zespołu. Łódź.	01.12.2017 r.
65.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w uroczystej gali wręczenia nagrody „Zacnego uczynku” zorganizowanej przez Fundację Zacny Uczynek. Warszawa.	02.12.2017 r.
66.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. „Walka z antysemityzmem i antycyganizmem w Polsce – monitoring, interwencja, edukacja” zorganizowanej przez Stowarzyszenie Romów w Polsce. Biuro RPO. Warszawa.	04.12.2017 r.
67.	Udział Zastępcy RPO Stanisława Trociuka w konferencji nt. „W 95. rocznicę utworzenia Najwyższego Trybunału Administracyjnego”	04.12.2017 r.

	zorganizowanej przez Naczelny Sąd Administracyjny. Warszawa.	
68.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w seminarium nt. „Narodowy Program Deinstytucjonalizacji – potrzeba przyjęcia i realizacji” zorganizowanym przez RPO. Biuro RPO. Warszawa.	05.12.2017 r.
69.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w seminarium „Pakt dla środowiska – czy powstanie globalna zielona konstytucja?” zorganizowanym przez Fundację ClientEarth Prawnicy dla Ziemi. Warszawa.	05.12.2017 r.
70.	Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w V konferencji Koalicji Prezesi-wolontariusze nt. „Wolontariusz – człowiek – pracownik” zorganizowanej przez Forum Odpowiedzialnego Biznesu. Warszawa.	05.12.2017 r.
71.	Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w debacie nt. „Sprawiedliwość dla kobiet czy dla gwałcicieli?” zorganizowanej przez Fundację na rzecz Równości i Emancypacji STER. Warszawa.	05.12.2017 r.
72.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. „Zjawisko antysemityzmu w Polsce: Diagnoza – Konsekwencje – Metody przeciwdziałania” zorganizowanej przez AJC Central Europe i Centrum Badań nad Uprzedzeniami Uniwersytetu Warszawskiego. Warszawa.	05.12.2017 r.
73.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. „Rola profilaktyki zintegrowanej w zapewnianiu bezpieczeństwa dzieci i młodzieży” pod honorowym patronatem RPO. Warszawa.	06.12.2017 r.
74.	Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w Sejmie w czasie debaty o prezydenckim projekcie ustawy o Sądzie Najwyższym i Krajowej Radzie Sądownictwa. Warszawa.	06.12.2017 r.
75.	Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w Gali Białej Wstążki zorganizowanej przez Centrum Praw Kobiet i Fundację Jolanty Kwaśniewskiej „Porozumienie Bez Barier”. Warszawa.	06.12.2017 r.
76.	Konferencja nt. „Starość na polskiej wsi – determinanty, szanse i zagrożenia” zorganizowana przez Zakład Pracy Socjalnej i Zdrowia Publicznego Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie oraz Stowarzyszenie Pracy Socjalnej Auxilio Venire. Grzegorz Krawiec Główny Specjalista. Częstochowa.	07.12.2017 r.
77.	Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w VI Kongresie Prawa Medycznego zorganizowanym przez Polskie Towarzystwo Prawa Medycznego pod honorowym patronatem RPO. Kraków.	07–08.12.2017 r.
78.	XXXV Dni Praw Człowieka nt. „Pluralizm prawniczy i prawa	08.12.2017 r.

	człowieka. W 150-lecie urodzin Leona Petrażyckiego” zorganizowane przez Katedrę Socjologii Prawa i Moralności KUL wraz ze Stowarzyszeniem Naukowym Pro Scientia Iuridica. Sławomir Tkacz Główny Specjalista. Rzeszów.	
79.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara, Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej oraz Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w Pierwszym Ogólnopolskim Kongresie Praw Obywatelskich zorganizowanym przez RPO. Warszawa.	08–09.12.2017 r.
80.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. „20 lat Europejskiej Konwencji Bioetycznej. Postęp nauk medycznych a wyzwania dla ochrony praw człowieka w Polsce” zorganizowanej przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Krzysztof Szerkus Pełnomocnik Terenowy RPO w Gdańsku, Anna Białek Referent prawny. Toruń.	11.12.2017 r.
81.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w uroczystych obchodach 36. rocznicy wprowadzenia stanu wojennego w Polsce. Warszawa.	12.12.2017 r.
82.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. „Standardy Etyczne i Prawa Kobiet w biznesie” zorganizowanej przez Rzecznika Praw Obywatelskich i Global Compact Network Poland. Katarzyna Jakimowicz Dyrektor Generalna Biura RPO. Biuro RPO. Warszawa.	12.12.2017 r.
83.	Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w debacie nt. „Są rzeczy, które powie się tylko kobiecie” zorganizowanej przez Helsińską Fundację Praw Człowieka. Warszawa.	12.12.2017 r.
84.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w posiedzeniu międzyresortowego Zespołu ds. Europejskiego Trybunału Praw Człowieka zorganizowanym przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Ewa Dawidziuk Dyrektor Zespołu, Monika Kołakowska-Skorupa Starszy radca. Warszawa.	14.12.2017 r.

Tabela 10. Współpraca międzynarodowa Rzecznika Praw Obywatelskich w IV kwartale 2017 r.

1.	Spotkanie Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z Martinem Hermgesem – chargé d'affaire Austrii. Biuro RPO. Warszawa.	02.10.2017 r.
2.	Spotkanie konsultacyjne na temat ochrony praw ofiar handlu ludźmi w Unii Europejskiej („Protecting victims of trafficking in the EU”) zorganizowane przez Europejski Instytut ds. Równości Kobiet i Mężczyzn (EIGE). Katarzyna Wilkońska-Żuromska asystentki Zastępczyni RPO. Wilno, Litwa.	02–03.10.2017 r.

3.	Spotkanie Europejskiego Forum Krajowych Mechanizmów Prewencji na temat standardów w zakresie warunków detencji w miejscach wizytowanych przez przedstawicieli Krajowych Mechanizmów Prewencji zorganizowane przez Radę Europy. Marcin Kusy Starszy Specjalista. Wiedeń, Austria.	02–04.10.2017 r.
4.	Spotkanie Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z Minister ds. europejskich Nathalie Loiseau w ambasadzie Francji. Warszawa.	04.10.2017 r.
5.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w 9. Międzynarodowej Konferencji Instytucji Ombudsmańskich ds. Sił Zbrojnych („9th International Conference of Ombuds Institutions for the Armed Forces”) zorganizowanej przez Rzecznika Praw Obywatelskich ds. Sił Zbrojnych Wielkiej Brytanii. Tomasz Oklejak Naczelnik Wydziału. Londyn, Anglia.	08–10.10.2017 r.
6.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w konferencji z okazji jubileuszu 10-lecia sieci Europejskich Organów Równego Traktowania (EQUINET) nt. „Together for an Equal Europe” Bruksela, Belgia.	09–10.10.2017 r.
7.	Szkolenie dotyczące wpływu Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej na lityzację strategiczną. Zuzanna Rudzińska-Bluszcz Główny Koordynator ds. Strategicznych Postępowań Sądowych, Mirosław Wróblewski Dyrektor Zespołu. Wenecja, Włochy.	16–19.10.2017 r.
8.	Spotkanie grupy roboczej Gender Equality Stowarzyszenia EQUINET nt. przemocy wobec kobiet. Katarzyna Wilkołaska-Żuromska Asystentka Zastępczyni Rzecznika ds. Równego Traktowania. Bruksela, Belgia.	17–18.10.2017 r.
9.	Spotkanie Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z Draginją Nadażdin Dyrektorką Amnesty International i Barborą Cernusakovą badaczką spraw Polski AI w sprawie prezentacji raportu Amnesty International „Poland: On the Streets to defend human rights”. Agnieszka Grzelak Zastępczyni Dyrektora Zespołu. Biuro RPO. Warszawa.	18.10.2017 r.
10.	Międzynarodowy Kurs Praw Człowieka 2017 („International Course on Human Rights 2017”). Mirosław Wróblewski Dyrektor Zespołu. Buenos Aires, Argentyna.	21–29.10.2017 r.
11.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara ze Specjalnym sprawozdawcą ONZ ds. niezależności sędziów Diego Garcią-Sayánem. Biuro RPO. Warszawa.	23.10.2017 r.
12.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z delegacją Komisji Weneckiej dotyczące działania znowelizowanego prawa o prokuraturze. Biuro RPO. Warszawa.	25.10.2017 r.
13.	Spotkanie Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z Chasperem	06.11.2017 r.

	Sarottem z ambasady Szwajcarii. Biuro RPO. Warszawa.	
14.	Spotkanie grupy roboczej Equality Law sieci EQUINET nt. przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na religię oraz aktualizacji publikacji „Equality law in practice – religion and belief in Europe”. Joanna Subko Starsza radczyni. Ateny, Grecja.	09–10.11.2017 r.
15.	Seminarium sieci EQUINET dotyczące zjawiska „szklanego sufitu” i rozwoju karier zawodowych kobiet. Agata Kwaśniewska Radczyni. Tallin, Estonia.	12–14.11.2017 r.
16.	Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w spotkaniu z przedstawicielami Dyrekcji Generalnej ds. Migracji i Spraw Wewnętrznych Komisji Europejskiej. Biuro RPO. Warszawa.	14.11.2017 r.
17.	Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w spotkaniu nt. praw kobiet – „Annual Colloquium on Fundamental Rights 2017 – Women’s Rights in Turbulent Times” zorganizowanym przez Komisję Europejską. Bruksela, Belgia.	20–21.11.2017 r.
18.	Spotkanie Zastępczyni RPO Sylwii Spurek z Zastępczynią Rzecznika Praw Obywatelskich Gruzji Ekaterine Skhiladze. Magdalena Kuruś Zastępczyni Dyrektora Zespołu, Anna Mazurczak Naczelnik Wydziału. Biuro RPO. Warszawa.	22.11.2017 r.
19.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w konferencji nt. „Porównawcze wskaźniki pomiaru postępów w obszarze praw człowieka; międzynarodowa praktyka i doświadczenie Uzbekistanu” zorganizowanej przez Krajowe Centrum Praw Człowieka Republiki Uzbekistanu oraz OBWE we współpracy z ODIHR i Fundacją im. Friedricha Eberta i UNDP (Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju). Taszkent, Uzbekistan.	19–23.11.2017 r.
20.	Konferencja nt. praw osób starszych – „Older Persons and Long-term Care” zorganizowana przez Europejską Sieć Krajowych Instytucji Praw Człowieka (ENNHRI). Anna Chabiera Główna Specjalistka. Bruksela, Belgia.	27–29.11.2017 r.
21.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w 3 Zgromadzeniu Ogólnym Europejskiej Sieci Krajowych Instytucji Praw Człowieka nt. „Towards more effective engagement between NHRIs and the EU to protect and promote human rights in Europe”. Bruksela, Belgia.	28–30.11.2017 r.
22.	Spotkanie grupy roboczej sieci EQUINET ds. badań i gromadzenia danych. Anna Chabiera Główna Specjalistka. Berlin, Niemcy.	29–30.11.2017 r.
23.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara, Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej i Zastępczyni RPO Sylwii Spurek z Dyrektorem Agencji Praw Podstawowych Unii	01.12.2017 r.

	Europejskiej (FRA) Michaeliem O’Flahertym nt. I Ogólnopolskiego Kongresu Praw Obywatelskich oraz najważniejszych kierunków działania instytucji polskiego Rzecznika. Biuro RPO. Warszawa.	
24.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w przyjęciu z okazji 100-lecia niepodległości Finlandii. Warszawa.	06.12.2017 r.
25.	Spotkanie Zastępczyni RPO Sylwii Spurek z Nilsem Muižnieksiem, Komisarzem Praw Człowieka Rady Europy, round-table z organizacjami pozarządowymi zajmującymi się prawami kobiet. Warszawa.	06.12.2017 r.
26.	Seminarium nt. sytuacji migrantów – „Inclusion of and discrimination against migrants in Europe” zorganizowane przez sieć EQUINET. Agata Szypulska Starsza radczyni. Bruksela, Belgia.	06–07.12.2017 r.
27.	Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w posiedzeniu Zarządu Wykonawczego sieci EQUINET. Bruksela, Belgia.	13.12.2017 r.
28.	Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w ministerialnej konferencji zorganizowanej przez OECD – „SIGMA Ministerial Conference Good Public Governance – Delivering for Citizens and Businesses”. Paryż, Francja.	14.12.2017 r.
29.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z przedstawicielami American Bar Association dot. reformy polskiego wymiaru sprawiedliwości. Zuzanna Rudzińska-Bluszcz Główna Koordynator ds. Strategicznych Postępowań Sądowych oraz Agnieszka Grzelak Zastępczyni Dyrektora Zespołu. Biuro RPO. Warszawa.	15.12.2017 r.
30.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara oraz Zastępczyni RPO Sylwii Spurek z sędziami sądów administracyjnych z Serbii i Macedonii. Marcin Sośniak Naczelnik Wydziału, Joanna Subko Starsza radczyni. Biuro RPO. Warszawa.	18.12.2017 r.

II. Wystąpienia o charakterze generalnym

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

1. Prezes Rady Ministrów (III.7064.257.2014 z 2 października 2017 r.) – w sprawie konieczności wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 21 października 2014 r. (sygn. akt K 38/13).

Wkrótce miną trzy lata od wejścia w życie wyroku, w którym Trybunał Konstytucyjny uznał, że zróżnicowanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących pieczę nad osobą z niepełnosprawnością ze względu na moment powstania niepełnosprawności osoby podlegającej opiece jest niezgodny z ustawą zasadniczą. Pomimo zalecenia Trybunału, iż wykonanie wyroku wymaga podjęcia niezbędnych oraz niezwłocznych działań ustawodawczych, dotychczas nie zostały sfinalizowane prace legislacyjne. Oznacza to, że konsekwencje błędów ustawodawcy zostały przerzucone w całości na obywateli, którzy nadal nie mogą uzyskać należnych im świadczeń, co stanowi naruszenie praw osób z niepełnosprawnościami oraz ich opiekunów.

Rzecznik Praw Obywatelskich poparł stanowisko środowiska opiekunów sprawujących pieczę nad bliskimi niepełnosprawnymi, którzy oczekują kompleksowych i pilnych rozwiązań w obszarze świadczeń opiekuńczych oraz wyrażają głębokie niezadowolenie ze zbyt długiego oczekiwania na opracowanie projektu ustawy. Zdaniem Rzecznika przedłużanie stanu niekonstytucyjności potęguje negatywne nastroje społeczne, które w środowisku opiekunów trwają od momentu zrealizowania przez ustawodawcę wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 grudnia 2013 r., który orzekł, iż wygaśnięcie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z dniem 30 czerwca 2013 r. było niezgodne z Konstytucją (sygn. akt K 27/13). Oczekiwaniem beneficjentów świadczeń opiekuńczych było odzyskanie świadczenia pielęgnacyjnego, a działania ustawodawcy, który wprowadził dla tej grupy nowy zasiłek, są oceniane jako niewystarczające.

Złożoność oraz waga problemów związanych z ograniczeniami w uzyskaniu świadczeń opiekuńczych wymaga określenia jasnych i sprawiedliwych norm prawnych obejmujących wszystkie osoby faktycznie sprawujące opiekę nad niepełnosprawnym członkiem bliskiej rodziny.

Na obowiązek władzy publicznej w zabezpieczeniu przestrzegania praw tej grupy osób Rzecznik wielokrotnie wskazywał w wystąpieniach generalnych, kierowanych m.in. do Prezesa Rady Ministrów oraz Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Większość zgłaszanych problemów w sprawach opiekunów osób z niepełnosprawnościami nie straciło na aktualności.

W przekonaniu Rzecznika priorytetem w działalności państwa na rzecz tej grupy osób w obszarze polityki socjalnej powinno być: wykonanie orzeczenia

Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r. w celu przywrócenia równego traktowania opiekunów osób niepełnosprawnych, wyeliminowanie ograniczeń w dostępie do świadczeń opiekuńczych i stworzenie możliwości wyboru korzystniejszego świadczenia w przypadku zbiegu prawa do świadczenia opiekuńczego i świadczeń emerytalno-rentowych, wyeliminowanie ograniczenia w dostępie do świadczeń opiekuńczych osób nieobciążonych obowiązkiem alimentacyjnym oraz doprecyzowanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego rodzica ze znacznym stopniem niepełnosprawności.

Rzecznik zwrócił się z prośbą o objęcie nadzorem prac legislacyjnych na rzecz przywrócenia równego traktowania opiekunów osób z niepełnosprawnościami oraz poinformowanie o projektowanym kierunku i terminie zakończenia prac analitycznych dotyczących zmiany kształtu systemu wsparcia dla osób niepełnosprawnych oraz ich rodzin.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w piśmie z 6 listopada 2017 r. poinformował, że w resorcie prowadzone są obecnie analizy możliwych do wprowadzenia zmian w systemie wsparcia osób niepełnosprawnych, ich rodzin oraz opiekunów osób niepełnosprawnych. W toku prowadzonych prac analizowane są wszystkie propozycje rozwiązań, w tym również zgłaszane przez środowiska skupiające osoby niepełnosprawne oraz opiekunów osób niepełnosprawnych w zakresie należącym do ministerstwa, w tym postulaty dotyczące zniesienia dysproporcji w wysokości świadczeń dla opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych i opiekunów osób niepełnosprawnych od dzieciństwa. Podsekretarz Stanu wskazał ponadto, że istotnym działaniem zwiększającym wsparcie materialne dla osób niepełnosprawnych i ich rodzin jest również znaczne podwyższenie udzielanych świadczeń: świadczenia pielęgnacyjnego, minimalnej emerytury, renty socjalnej. Wsparcie dla rodzin z osobami niepełnosprawnymi realizowane jest także poprzez Program „Rodzina 500+”.

2. Ministra Sprawiedliwości (IV.7021.91.2017 z 4 października 2017 r.) – dotyczące potrzeby zdefiniowania w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym pojęcia „opieka naprzemienna”.

W nawiązaniu do poprzedniej korespondencji w przedmiotowej sprawie Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił, że w dalszym ciągu istnieje konieczność zdefiniowania w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym opieki/pieczy sprawowanej przez rodziców w powtarzających się okresach, gdyż aktualne pozostają problemy wynikające z braku takiej ustawowej definicji.

Braku tego nie wypełnia nowelizacja z 7 lipca 2017 r., wchodząca w życie 1 stycznia 2018 r. i zmieniająca ustawę o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci. Dookreśla ona wprowadzić, że opieka naprzemienna ma być „sprawowana w porównywalnych i powtarzających się okresach”, lecz definicje zawarte w tej ostatniej ustawie są definicjami stosowanymi w sprawach rozstrzyganych na mocy tej ustawy i na potrzeby tej ustawy, nie zaś w sprawach rodzinnych, w

których o opiece/pieczce naprzemienną rozstrzygają sędziowie w sądach powszechnych na podstawie Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. Ponadto dookreślenie to nie definiuje samej istoty opieki/pieczce naprzemienną, a tym samym nie zapobiega niepewności prawnej u obywateli co do tego, czy zdaniem sądu rodzinnego, sądu administracyjnego czy organu administracji publicznej sprawowana przez nich piecza nad dzieckiem jest czy nie jest opieką/pieczką naprzemienną.

Obecna regulacja wyłącza uznanie za opiekę/pieczkę naprzemienną władzę rodzicielską sprawowaną przez rodziców w rozłączeniu bez ingerencji sądu – przynajmniej w świetle ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, bowiem umożliwia zaliczenie dziecka jednocześnie do członków rodzin obojwojga rodziców oraz proporcjonalny podział kwoty świadczenia wychowawczego jedynie w przypadku dzieci, nad którymi opieka naprzemienna sprawowana jest „zgodnie z orzeczeniem sądu”. Brak definicji przedmiotowego pojęcia pociąga za sobą także brak jednolitości orzecznictwa samych sądów administracyjnych w tym zakresie.

W ocenie Rzecznika kwestia skorelowania regulacji prawnych zawartych w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym oraz w ustawie o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci wymaga wnikliwego rozważenia.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o dokonanie analizy zasadności podjęcia inicjatywy ustawodawczej, mającej na celu zdefiniowanie opieki/pieczce naprzemienną nad dzieckiem we wszystkich sytuacjach prawnych i faktycznych.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w piśmie z 12 grudnia 2017 r. wyjaśnił, że piecza naprzemienna jest realizowana w sytuacji, gdy sąd pozostawiając obojgu rodzicom pełnię władzy rodzicielskiej, określił, że dziecko będzie mieszkać z każdym z rodziców w powtarzających się okresach. Nieprzyznanie rodzicom w takiej sytuacji świadczenia wychowawczego, jak również nieprzyznanie go w przypadku, gdy nie legitymują się oni orzeczeniem sądu, jest wyborem ustawodawcy, podobnie jak przyznanie tych świadczeń, co do zasady, tylko osobom, które mają więcej niż jedno dziecko. Pozbawienie rodziców, faktycznie sprawujących pieczę naprzemienną, prawa do świadczenia wychowawczego na mocy przepisów ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci, nie może być równoznaczne z przyjęciem, że pieczy tej nie sprawują, jeżeli nie dysponują orzeczeniem o sprawowaniu władzy rodzicielskiej, z którego wynika, że sprawują pieczę w okresach powtarzających się i porównywalnych. Inne założenie oznaczałoby, że rozwiązaniu przyjętemu w przywołanej wyżej ustawie, wprowadzonemu na potrzeby jej stosowania, nadaje się charakter wykraczający poza ramy tej ustawy. W związku z powyższym podejmowanie inicjatywy ustawodawczej, mającej na celu zdefiniowanie w polskim systemie prawnym instytucji opieki naprzemienną, nie wydaje się celowe.

3. Ministra Sprawiedliwości (IX.517.3085.2016 z 4 października 2017 r.) – w sprawie postępowania ze sprawcami przemocy wobec kobiet i przemocy w rodzinie.

Pracownicy Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wciąż podejmują działania ukierunkowane na poszukiwanie skutecznych sposobów ograniczenia zjawiska przemocy wobec kobiet i przemocy w rodzinie. Ważnym aspektem tych działań są kwestie dotyczące postępowania ze sprawcami takich czynów.

Fakt skazania sprawcy przemocy nie powoduje, że w jego zachowaniu automatycznie następuje zmiana. Nawet zastosowanie kary, w tym tej najdolegliwszej – izolacji penitencjarnej, najczęściej nie wpływa na zmianę jego przekonań i zachowań. Do praktyki postępowania ze sprawcami przemocy w rodzinie wprowadzono więc stosowanie oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych, których celem jest wyposażenie tych osób w umiejętności społeczne pozwalające na rozwiązywanie problemów bez uciekania się do przemocy.

Obowiązujące przepisy sytuują oddziaływania korekcyjno-edukacyjne w gamie obowiązków probacyjnych. Sąd może orzec o obowiązku uczestnictwa w oddziaływaniach korekcyjno-edukacyjnych w przypadku zastosowania warunkowego umorzenia postępowania karnego, zawieszenia wykonania kary, orzeczenia kary ograniczenia wolności lub środka karnego, a także stosując warunkowe przedterminowe zwolnienie. Nałożenie przez sąd takiego obowiązku nie jest obligatoryjne – przepisy przewidują fakultatywność w zakresie tych rozstrzygnięć.

Rzecznik, podtrzymując swój postulat zintensyfikowania oddziaływań wobec sprawców przemocy w rodzinie, wyrażony w poprzednim wystąpieniu w przedmiotowym zakresie, zauważył, że na przydatność programów korekcyjno-edukacyjnych w oddziaływaniach prowadzonych wobec sprawców przemocy wskazują wyniki badań. Programy te są skuteczne, gdyż powodują zmiany w zachowaniu ich uczestników.

Obecnie przepisy nie przewidują możliwości nałożenia obowiązku uczestnictwa w programie korekcyjno-edukacyjnym wobec sprawców skazanych na bezwzględną karę pozbawienia wolności. Do osób tych może zostać skierowana oferta Służby Więziennej objęcia stosownymi oddziaływaniami podczas odbywania kary, w ramach indywidualnego programu resocjalizacyjnego, jednak skazany nie musi z tej oferty skorzystać. Tak więc w potencjalnie bardziej drastycznych przypadkach stosowania przemocy przez sprawcę (kiedy sąd uznaje, że środek probacyjny nie będzie wystarczający i orzeka bezwzględną karę pozbawienia wolności), może on nie zostać poddany żadnym oddziaływaniom korekcyjnym.

W przekonaniu Rzecznika zachodzi potrzeba modyfikacji obowiązujących rozwiązań prawnych i przyjęcia jako zasady kierowania wszystkich sprawców przemocy w rodzinie do uczestnictwa w programach korekcyjno-edukacyjnych. W przypadku stosowania środków probacyjnych należy wprowadzić obligatoryjność nakładania obowiązku uczestnictwa w programie (dopuszczając

możliwość odstąpienia od jego zastosowania jedynie w szczególnie uzasadnionych przypadkach). Analogiczne rozwiązanie powinno być zastosowane wobec sprawców skazanych na karę pozbawienia wolności bez zawieszenia jej wykonania. W tym celu potrzebne byłoby rozważenie wprowadzenia nakazu uczestnictwa w programie korekcyjno-edukacyjnym i zobowiązanie sądu do orzekania tego środka w każdym przypadku skazania sprawcy przemocy w rodzinie na bezwzględną karę pozbawienia wolności. Zapobiegłoby to unikaniu przez sprawców najpoważniejszych przestępstw przeciwko rodzinie, popełnionych z użyciem przemocy, objęcia oddziaływaniami skierowanymi na eliminację zachowań przemocowych.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z wnioskiem o podjęcie inicjatywy legislacyjnej w celu zmiany obowiązujących przepisów w kierunku wskazanym w niniejszym wystąpieniu.

4. Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (III.7064.176.2017 z 4 października 2017 r.) – w sprawie realizacji przepisów ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów dotyczących działań gminy wobec dłużników alimentacyjnych.

W maju 2017 r. pracownicy Instytutu Kantar Millward Brown S.A. przeprowadzili badania na zlecenie Krajowego Rejestru Długów BIG S.A. i Krajowej Rady Komorniczej (pod honorowym patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Rzecznika Praw Dziecka), które dotyczyły postaw Polaków wobec niepłacenia alimentów.

Wyniki tych badań i wnioski mogą stać się podstawą szeregu analiz systemowych, a w następstwie propozycji rozwiązań i działań zarówno w zakresie legislacji, jak i usprawnienia dotychczasowych praktyk, które mogłyby podnieść skuteczność ściągalności alimentów w Polsce.

Badania pozwoliły sformułować także uwagi w zakresie funkcjonowania regulacji zawartych w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Badane osoby jako usprawiedliwienie zachowania niepłacących alimentów znajomych wskazywały przede wszystkim na brak środków, w większości przypadków związanych z brakiem pracy. Większość ankietowanych uznała też, że niepłacący alimentów robią to, ponieważ czują się bezkarni – gminy nie korzystają bowiem z działań skłaniających do podjęcia pracy przez dłużników. Badani w większości przypadków negatywnie ocenili pracowników ośrodków pomocy społecznej, którzy nie podejmują wszystkich możliwych działań wobec dłużników np. nie kierują bezrobotnych dłużników do urzędów pracy lub robót publicznych.

Co istotne, według zaprezentowanych w raporcie wyników badań co najmniej 1/3 potrzebujących rodzin (tzn. rodzin, które nie otrzymują alimentów, i w których potrzeby dziecka nie są zaspokajane w sposób wystarczający) nie korzysta z Funduszu Alimentacyjnego. Wynika to z niskiego poziomu progu

dochodowego, który nie był zmieniany od 2008 r. W trakcie badania poddano ocenie pomysły zmian w systemie wypłacania świadczeń z Funduszu Alimentacyjnego. Zdecydowana większość badanych dostrzegła potrzebę wprowadzania zmian w obecnym systemie wypłat.

Obaj Rzecznicy problematyką niealimentacji w Polsce i związanymi z tym zagadnieniami zajmują się intensywnie od lutego 2016 r. w ramach Zespołu Ekspertów do spraw Alimentów. W wystosowanych dotychczas wystąpieniach wielokrotnie zwracali uwagę, że poważne wątpliwości budzi zarówno skuteczność aktualnych regulacji prawnych w zakresie możliwych działań gminy wobec dłużników alimentacyjnych, jak i praktyka ich stosowania. Postulowali m.in. zniesienie progu dochodowego uprawniającego do uzyskania świadczenia z Funduszu Alimentacyjnego, bądź jego znaczące podniesienie czy kierowanie dłużników alimentacyjnych do wykonywania prac społecznie użytecznych. Proponowali również rozważenie możliwości podjęcia inicjatywy legislacyjnej, a także działań w zakresie promowania programów specjalnych, regionalnych i działań aktywizacyjnych realizowanych w ramach aktywnej polityki rynku pracy adresowanych do dłużników alimentacyjnych.

Przyjęty przez Radę Ministrów 4 kwietnia br. dokument „Przegląd systemów wsparcia rodzin”, zawiera m.in. rekomendację przyjęcia przez resort rodziny, pracy i polityki społecznej tzw. pakietu alimentacyjnego, którego głównym celem ma być poprawa ściągальności alimentów. Niezbędne jest zatem dokonanie systemowej analizy efektywności i celowości dotychczasowych regulacji prawnych ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, jak i skuteczności działań podmiotów wobec dłużników alimentacyjnych, których celem może być zwiększenie poziomu ściągальności alimentów. Działania możliwe do podjęcia w zakresie niezbędnych zmian legislacyjnych oraz praktyki funkcjonowania instytucji odpowiedzialnych za ściąganie alimentów powinny, w ocenie Rzeczników, wyeliminować sytuacje, w których zobowiązani do alimentów unikają płacenia na swoje dzieci.

Wobec powyższego Rzecznicy zwrócili się do Minister z prośbą o informację: czy planowane jest podjęcie działań zmierzających do wypracowania kompleksowych rozwiązań na rzecz skuteczniejszej realizacji zapisów ustawy o pomocy uprawnionym do alimentów, a także czy planowane jest podjęcie działań, których celem byłoby wzmocnienie nadzoru nad wykonywaniem przez samorządy przepisów ustawy dotyczących działań wobec dłużników alimentacyjnych.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w piśmie z 9 listopada 2017 r. poinformował, że resort przygotował, a Rada Ministrów w dniu 4 kwietnia br. przyjęła, dokument o nazwie „Przegląd systemów wsparcia rodzin”, w którym zawarto m.in. rekomendacje dotyczące wprowadzenia dodatkowych sankcji dla dłużników alimentacyjnych oraz rekomendacje w zakresie poprawy egzekucji alimentów (tzw. pakiet alimentacyjny). Odnosząc się do przesłanego raportu Instytutu Kantar Millward

Brown S.A., Podsekretarz Stanu podkreślił, że pracownicy samorządowi realizujący ustawę o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, nie są organami egzekucyjnymi. Egzekucja orzeczeń sądowych, w tym orzeczeń dotyczących alimentów, to zadanie i właściwość przede wszystkim komorników sądowych. W opinii Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, należy zatem położyć większy nacisk na poprawę efektywności egzekucji alimentów, na którą nie mają wpływu pracownicy gminnych organów właściwych. Jednocześnie, w związku z otrzymywanymi od gmin informacjami, dotyczącymi powszechnego odmawiania wszczynania lub umarzania przez prokuratorów postępowań w sprawie przestępstwa niealimentacji, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wystąpił z pismem do Ministra Sprawiedliwości, sygnalizującym konieczność zmiany podejścia prokuratury do postępowań w sprawach o przestępstwo określone w art. 209 Kodeksu karnego.

5. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (III.7065.172.2017 z 5 października 2017 r.) – w sprawie zasad ustalania dochodu dla osób pobierających świadczenia honorowe.

Na podstawie jednej ze skarg wpływających do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich ujawnił się problem ustalania dochodu mieszkańca domu pomocy społecznej, któremu z racji osiągnięcia sędziwego wieku przyznano świadczenie honorowe. W sytuacji bowiem, gdy osoba ta osiąga wiek 100 lat i poza świadczeniem emerytalno-rentowym uzyskuje prawo do świadczenia honorowego, wzrasta opłata za jej pobyt w domu pomocy społecznej z uwagi na konieczność zaliczenia świadczenia honorowego do dochodu seniora.

Świadczenie honorowe przyznawane jest przez organ emerytalno-rentowy (Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Zakład Emerytalno-Rentowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Wojskowe Biuro Emerytalne oraz Biuro Emerytalne Służby Więziennej) z urzędu każdej osobie, która osiąga wiek 100 lat. Jest to swoista gratyfikacja, którą otrzymują nieliczni obywatele.

W opinii Rzecznika fakt uzyskania tego typu świadczenia nie powinien być traktowany jak każdy inny dochód, a w szczególności nie powinien stwarzać sytuacji, w której wzrost dochodu mieszkańca domu pomocy społecznej daje możliwość zwiększenia kwoty odpłatności za pobyt w placówce. Wliczanie świadczenia honorowego do dochodu ustalanego na potrzeby ustawy o pomocy społecznej rodzi uzasadnione poczucie niesprawiedliwości i w istocie zatracą swój wyjątkowy charakter, gdyż faktycznie do rąk seniora trafia wsparcie w znacznie obniżonej wysokości z racji zwiększenia odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej.

Rzecznik zwrócił się do Minister z prośbą o przedstawienie stanowiska wobec sygnalizowanego problemu oraz rozważenie zasadności podjęcia stosownej inicjatywy ustawodawczej modyfikującej zasady ustalania dochodu dla osób pobierających świadczenia honorowe.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w piśmie z 25 października 2017 r. wskazała, że dodatek dla osoby, która ukończyła 100 lat jest świadczeniem wypłacanym co miesiąc i stanowi przychód podlegający opodatkowaniu podatkiem dochodowym. Przyznawane jest niezależnie od prawa do emerytury lub renty, a jedynym warunkiem pobierania tego świadczenia jest właśnie ukończenie 100 lat. Podsekretarz Stanu zauważyła także, że środki finansowe pochodzące z opłat za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej przeznaczone są na prowadzenie działalności tej jednostki. Wpływają również na poprawę jakości świadczonych usług, co jest szczególnie istotne w przypadku osób w wieku przekraczającym 100 lat, które mogą potrzebować wzmożonej pomocy w wykonywaniu codziennych czynności życiowych, opieki i pielęgnacji. Zwiększenie opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej wynikające z pobierania świadczenia honorowego często pozwala na pokrycie pełnej opłaty z dochodu mieszkańca, bez konieczności udziału rodziny (małżonka, zstępnych przed wstępnymi) i gminy. W uzasadnionych przypadkach gmina może zwolnić osoby wnoszące opłaty z ponoszenia tej opłaty, częściowo lub całkowicie, na ich wniosek.

6. Ministra Infrastruktury i Budownictwa (IV.7210.25.2017 z 5 października 2017 r.) – w sprawie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości.

W dniu 11 września 2017 r. weszła w życie ustawa o Krajowym Zasobie Nieruchomości (dalej: ustawa o KZN), w której przewidziano dwa rodzaje umów najmu mieszkań zrealizowanych przez operatora mieszkaniowego i przeznaczonych na wynajem za zapłatą czynszu normowanego: najem bez opcji – obowiązujący przez 15 lat od dnia zawarcia pierwszej umowy najmu dla danej inwestycji mieszkaniowej oraz najem z opcją (docelowego zakupu) obowiązujący przez 30 lat od daty zawarcia pierwszej umowy najmu dla danej inwestycji mieszkaniowej z możliwością przeniesienia własności na najemcę najwcześniej po upływie 15 lat od dnia zawarcia umowy najmu z opcją.

Jednocześnie ustawą tą dokonano zmian w ustawie o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego i wprowadzono nowy rodzaj umowy, czyli „najem instytucjonalny”, którego postanowienia mają zastosowanie do najmu lokali powstałych w ramach Programu „Mieszkanie+”.

Umową najmu instytucjonalnego lokalu jest umowa najmu lokalu mieszkalnego zawierana przez osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną, prowadzącą działalność gospodarczą w zakresie wynajmowania lokali. Umowa najmu instytucjonalnego lokalu zawierana jest na czas oznaczony.

Zarówno w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, jak i w ocenie zwracających się do Biura RPO obywateli i organizacji pozarządowych, przyjęte przez ustawodawcę uregulowania związane z rozwiązaniem umowy najmu

instytucjonalnego wskutek upływu terminu wypowiedzenia nie zapewniają najemcom ochrony przed bezdomnością.

Zgodnie bowiem z przyjętymi przez ustawodawcę rozwiązaniami, jeśli po rozwiązaniu umowy najmu wskutek upływu okresu wypowiedzenia i po skutecznym doręczeniu żądania opróżnienia lokalu najemca nie opróżni lokalu w wyznaczonym terminie, to właściciel lokalu składa do sądu wnioski o nadanie klauzuli wykonalności aktowi notarialnemu, w którym najemca poddał się egzekucji i zobowiązał się do opróżnienia lokalu w terminie wskazanym w żądaniu wynajmującego oraz przyjął do wiadomości, że prawo do lokalu socjalnego ani pomieszczenia tymczasowego mu nie przysługuje. W takiej sytuacji sąd nadaje klauzulę wykonalności, która stanowi podstawę do podjęcia przez komornika działań zmierzających do opróżnienia lokalu i wydania go wierzycielowi. Ponadto, w myśl znowelizowanych ustawą o KZN przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów, jeżeli dłużnik został zobowiązany do opróżnienia lokalu zajmowanego na podstawie najmu instytucjonalnego, nie przysługuje mu prawo do tymczasowego pomieszczenia. A zatem przymus opróżnienia lokalu może być przez komornika sądowego zrealizowany do noclegowni bądź schroniska dla bezdomnych.

Regulacja, zgodnie z którą sytuacja życiowa najemcy nie będzie podlegała ocenie żadnego organu, w tym przede wszystkim sądu, budzi poważne zastrzeżenia i wątpliwości Rzecznika. Powyższe konsekwencje dotknąć mogą grupy osób objętych dotąd szczególną ochroną przed bezdomnością (wymienionych w ustawie o ochronie praw lokatorów), w stosunku do których sąd nie może orzec o braku uprawnień do lokalu socjalnego, a więc m.in. kobiet w ciąży, małoletnich, niepełnosprawnych, obłożnie chorych. Pozbawienie tej grupy osób – najemców lokali w trybie najmu instytucjonalnego realizowanego w ramach Programu „Mieszkanie +” możliwości zbadania ich sytuacji pod kątem uprawnień do otrzymania lokalu socjalnego i pozbawienie ich uprawnień do otrzymania pomieszczenia tymczasowego stanowi naruszenie postanowień Konstytucji, nakładających na władze publiczne obowiązek przeciwdziałania bezdomności. Pominięcie w omawianych regulacjach minimalnych standardów chroniących osoby eksmitowane z mieszkania przed bezdomnością, może ponadto prowadzić do naruszenia godności człowieka.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o przedstawienie stanowiska w przedmiotowym zakresie, a w szczególności o przedstawienie szczegółowych wyjaśnień, w jaki sposób realizowany będzie w stosunku do grupy osób zobowiązanych do opróżnienia mieszkania zajmowanego na podstawie najmu instytucjonalnego, konstytucyjny obowiązek państwa przeciwdziałania bezdomności.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa w piśmie z 7 listopada 2017 r. podkreślił, że przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania dotyczące najmu instytucjonalnego mają na uwadze ochronę najemców. Przesłanki wypowiedzenia umowy najmu są rygorystycznie określone, co chroni

najemców przed uzależnieniem ich sytuacji od uznaniowej decyzji wynajmującego. Ze względu na długotrwały charakter umów najmu instytucjonalnego, ustawodawca wobec tej kategorii umów odstąpił od wymogu wskazania lokalu, do którego najemca niechcący opróżnić zajmowanego dotąd lokalu będzie mógł się przeprowadzić, gdyż trudno byłoby najemcom wskazać z taką perspektywą czasową lokal, do którego mogliby się przenieść w razie zakończenia umowy najmu. W opinii resortu, w sytuacji gdy Konstytucja nie określa wprost kryteriów przeciwdziałania bezdomności ani prawnych środków temu służących, zapewnienie możliwości korzystania ze schronisk, noclegowni lub innych pomieszczeń socjalnych dla bezdomnych, prowadzonych przez władze publiczne, stanowi już zaspokojenie podstawowych interesów obywateli. W przypadku zakończenia najmu najemca nie zostanie eksmitowany „na bruk”, ale jeżeli we własnym zakresie nie będzie w stanie zabezpieczyć swoich potrzeb mieszkaniowych, uzyska schronienie w noclegowni lub schronisku dla bezdomnych. Powyższe zapewni każdemu eksmitowanemu elementarną ochronę przez popadnięciem w bezdomność.

7. Ministra Sportu i Turystyki (III.7060.549.2016 z 12 października 2017 r.) – w sprawie zatrudnienia piłkarzy oraz ich zabezpieczenia emerytalnego.

Do Rzecznika Praw Obywatelskich zwrócił się Polski Związek Piłkarzy przedstawiając szereg problemów związanych z zatrudnieniem piłkarzy profesjonalnych oraz ich odpowiedniego zabezpieczenia emerytalnego.

Najistotniejszym problemem w ocenie PZP jest brak wdrożenia *Minimalnych wymagań dla standardowych kontraktów piłkarskich* wynikających z umowy autonomicznej zawartej pod patronatem Komisji Europejskiej. W świetle tego dokumentu kontrakt piłkarski zawierany przez profesjonalnego zawodnika z klubem powinien w szczególności podlegać prawu pracy, co w opinii Polskiego Związku Piłkarzy gwarantowałoby piłkarzom lepszy poziom ochrony, której nie zapewniają rozwiązania funkcjonujące obecnie w Polsce. Drugim przedstawionym problemem jest kwestia uregulowania zabezpieczenia emerytalnego sportowców profesjonalnych. Otrzymywane w trakcie kariery sportowej dochody nie stwarzają wystarczających podstaw do zabezpieczenia emerytalnego, a zatrudnienie po zakończeniu kariery na ogół nie prowadzi do stworzenia podstaw godziwego poziomu życia na starość.

Zdaniem Rzecznika należałoby rozważyć rozwiązania kompromisowe, które doprowadziłyby do wprowadzenia elementów ochrony socjalnej piłkarzy zatrudnionych na podstawie kontraktów cywilnych.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra o przedstawienie stanowiska w sprawie oraz o podjęcie inicjatywy powołania zespołu roboczego, którego zadaniem byłoby wypracowanie koncepcji systemu zabezpieczenia emerytalnego dla sportowców profesjonalnych.

Minister Sportu i Turystyki w piśmie z 15 grudnia 2017 r. poinformował, że ze względu na dobro sportowców i dążenie do zabezpieczenia ich przyszłości, po spotkaniu z przedstawicielami Polskiego Związku Piłkarzy, Ministerstwo Sportu i Turystyki wystąpiło do Prezesa Polskiego Związku Piłki Nożnej z prośbą o analizę zaistniałej sytuacji i przedstawienie stanowiska Związku w tej sprawie. Jednocześnie resort sportu zwrócił się do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o udzielenie wsparcia Zainteresowanym (PZP) w zakresie przygotowania wytycznych wzorcowych umów na podstawie przepisów prawa pracy. Minister zapewnił także, że omawiana sprawa będzie przedmiotem spotkania z polskimi związkami sportowymi gier zespołowych.

8. Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej (VII.602.7.2016 z 13 października 2017 r.) – w sprawie zagwarantowania zasady tajności głosowania.

W oparciu o sygnały napływające od obywateli, a także analizy stanu prawnego i praktyki wyborczej, Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę na problem związany z zastosowaniem w wyborach przezroczystych urn wyborczych w kontekście zagwarantowania zasady tajności głosowania.

Ustawodawca, dokonując zmiany Kodeksu wyborczego, ustanowił przepis art. 41a, w którym określił, iż urna wyborcza jest wykonana z przezroczystego materiału. Zainteresowanie i oczekiwanie wprowadzenia nowego rozwiązania przez wyborców wydaje się jednak dyskusyjne. Korzystanie z urn wyborczych wykonanych z przezroczystego materiału niewątpliwie stanowi także poważne wyzwanie z uwagi na konieczność zachowania gwarancji zasady tajności głosowania.

Świadomość występowania takich zagrożeń miał również ustawodawca, który wprowadził w art. 52 Kodeksu wyborczego możliwość wrzucenia przez wyborcę karty (lub kart) do głosowania do urny wyborczej w kopercie. Jak jednak wskazują sygnały napływające do Rzecznika, obywatele nie mają wiedzy o zaistnieniu tej całkowicie nowej, jeśli chodzi o procedurę głosowania w lokalu wyborczym, konstrukcji prawnej.

W ocenie Rzecznika ważną kwestią jest skuteczne przekazanie wyborcom informacji o możliwości skorzystania z kopert lub koperty. Istotne jest także uregulowanie kwestii informowania o nowej możliwości i czynności przekazywania kopert przez komisje obwodowe wyborcom pobierającym karty do głosowania (m.in. w wytycznych dla tychże komisji).

Ponadto, Rzecznik wskazał, że po raz pierwszy na szeroką skalę procedura głosowania z wykorzystaniem nowych urn i możliwości korzystania z kopert na karty do głosowania zostanie zastosowana w wyborach samorządowych w 2018 roku. Są to wybory charakteryzujące się dużym stopniem skomplikowania. W kontekście korzystania z koperty lub kopert, opracowanie odpowiedniej procedury odgrywa szczególną rolę, każdy bowiem wyborca będzie korzystał w ramach głosowania z kilku (trzech lub czterech) kart do głosowania.

Rzecznik zwrócił się z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie oraz przeanalizowanie powyższych uwag w celu zapewnienia lepszej ochrony praw obywatelskich.

Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej w piśmie z 18 października 2017 r. podzielił opinię Rzecznika, że niezbędne jest skuteczne informowanie wyborców o możliwości wrzucania karty lub kart do głosowania w kopertach na kartę lub karty do głosowania, tym bardziej, że w wyborach samorządowych w 2018 r. przezroczyste urny wyborcze będą po raz pierwszy stosowane w wyborach ogólnopolskich. Dlatego też PKW już w dniu 20 czerwca 2016 r., tj. tuż przed wejściem w życie omawianych przepisów, wydała komunikat dotyczący obowiązku stosowania przezroczystych urn wyborczych, w którym poinformowała m.in. o uprawnieniu dotyczącym korzystania z kopert na kartę lub karty do głosowania. Informacje w tym zakresie w dalszym ciągu będą przekazywane przez Komisję wyborcom, również w akcjach informacyjno-edukacyjnych prowadzonych przez Państwową Komisję Wyborczą (np. ulotki i spoty informacyjne). PKW zobowiąże także w swoich wytycznych obwodowe komisje wyborcze do obligatoryjnego informowania wyborców m.in. o możliwości wrzucenia przez wyborcę karty lub kart do głosowania do urny wyborczej w kopercie na kartę lub karty do głosowania.

9. Minister Cyfryzacji i Ministra Spraw Wewnętrznych (VII.501.315.2014 z 13 października 2017 r.) – w sprawie funkcjonowania przyszłego organu ochrony danych osobowych.

W związku z przedłożonymi do konsultacji projektami ustaw: o ochronie danych osobowych oraz Przepisy wprowadzające ustawę o ochronie danych osobowych oraz w nawiązaniu do dotychczasowej korespondencji w przedmiotowym zakresie Rzecznik Praw Obywatelskich po raz kolejny zwrócił uwagę na kluczową z punktu widzenia efektywnego systemu ochrony danych osobowych kwestię funkcjonowania niezależnego organu.

Jednym z problemów pojawiających się w związku z rozpoczęciem stosowania rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (dalej jako: rodo) i koniecznością wdrożenia dyrektywy 2016/680 jest kwestia ciągłości funkcjonowania obecnego organu ochrony danych osobowych, w tym dopuszczalność zakończenia kadencji obecnego organu wraz z dniem 25 maja 2018 r.

W opinii Rzecznika decyzja o zmianach ustrojowych w obrębie funkcjonowania organu nie stanowi uzasadnienia dla zakończenia kadencji przez obecnego GODO, który powinien stać się Prezesem Urzędu Ochrony Danych Osobowych na czas pozostały do końca swojej kadencji. Ani projekt ustawy o ochronie danych osobowych, ani projekt Przepisów wprowadzających ustawę o ochronie danych osobowych nie rozstrzygają kwestii przyszłości obecnego

GIODO w sposób jednoznaczny. Sytuacja niepewności co do przyszłości organu może w praktyce oznaczać ograniczenie niezależności już istniejącego organu poprzez zjawisko „przewidywanego posłuszeństwa”.

Także podstawowe rozwiązania dotyczące procedury powołania przyszłego organu ochrony danych osobowych – Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, zaproponowane w projekcie ustawy o ochronie danych osobowych, wzbudziły obawy Rzecznika, czy faktycznie organ ten będzie spełniał przesłanki niezależności. W szczególności wątpliwości budzi zaproponowany w projekcie tryb powoływania nowego organu, który różni się od obowiązującego obecnie. Zgodnie z art. 20 ust. 3 projektu ustawy, Prezes Urzędu ma powoływać i odwoływać Sejm RP za zgodą Senatu na wniosek Prezesa Rady Ministrów. W ocenie Rzecznika włączenie Prezesa Rady Ministrów w procedurę powoływania organu jest nie do zaakceptowania, bowiem oznacza, że organ, który ma być organem właściwym w sprawie ochrony danych osobowych, będzie wyznaczany w istocie przez władzę wykonawczą. Przedstawione rozwiązanie – w porównaniu do obecnie obowiązującej procedury powołania GIODO – stanowi ograniczenie niezależności organu, ale także pozbawia określonych kompetencji Sejm i Senat.

Rzecznik wyraził także zastrzeżenia co do zaproponowanej procedury powoływania zastępców Prezesa Urzędu. W projekcie ustawy wskazano, że Prezes Urzędu może wykonywać swoje zadania przy pomocy do trzech zastępców, z czego jeden będzie powoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych, a dwóch – może być powołanych na wniosek ministra właściwego do spraw informatyzacji. Taka propozycja oznacza że Prezes Urzędu nie będzie miał żadnego wpływu na obsadę stanowisk swoich zastępców, zaś władza wykonawcza (Minister Cyfryzacji czy Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji) de facto będą sprawować kontrolę polityczną nad niezależnym i wyspecjalizowanym organem ochrony danych osobowych.

Wreszcie, pewne wątpliwości z punktu widzenia niezależności organu może budzić przewidziane w projekcie dopuszczenie do zajmowania przez Prezesa Urzędu stanowisk naukowo-dydaktycznych lub naukowych w szkole wyższej, Polskiej Akademii Nauk, instytucie badawczym lub innej jednostce naukowej. W obecnie obowiązującej ustawie przewiduje się, że GIODO nie może zajmować innego stanowiska, z wyjątkiem stanowiska profesora szkoły wyższej. W opinii Rzecznika takie rozwiązanie powinno zostać utrzymane. Zatrudnienie na stanowiskach innych niż profesora może oznaczać, że osoba pełniąca funkcję organu ochrony danych osobowych lub jej zastępca będzie pozostawać w zależności służbowej w ramach innej wykonywanej pracy, co może mieć wpływ również na jej niezależność jako organu ochrony danych osobowych.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Minister Cyfryzacji z prośbą o ustosunkowanie się do przedstawionych uwag.

Jednocześnie z uwagi na brak publicznie dostępnych informacji na temat kształtu przyszłej ustawy wdrażającej do polskiego porządku prawnego dyrektywę 2016/680, Rzecznik zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o szczegółowe informacje w tej sprawie i przedstawienie projektu ustawy w terminie, który będzie umożliwiał przeprowadzenie rzetelnych konsultacji społecznych.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji w piśmie z 15 listopada 2017 r. poinformował, że prowadzone obecnie prace nad przygotowaniem przepisów implementujących ww. dyrektywę zmierzają do wypracowania optymalnych rozwiązań gwarantujących z jednej strony spójność z przygotowanymi przez Ministerstwo Cyfryzacji projektami ustawy o ochronie danych osobowych oraz Przepisów wprowadzających ustawę o ochronie danych osobowych, z drugiej zaś zapewniających odpowiednie do wymogów dyrektywy 2016/680 dostosowanie przepisów polskiego prawa. W przygotowywanych rozwiązaniach przyjęto założenie, że w polskim systemie prawnym – w zakresie ochrony danych osobowych – będzie funkcjonował jeden organ nadzorczy, który będzie realizował także zadania wynikające z dyrektywy 2016/680. Mając na uwadze istotne znaczenie przygotowywanych rozwiązań dla kompletności systemu ochrony danych osobowych, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji będzie dążyło do możliwie najszybszego przekazania przygotowywanego projektu ustawy do dalszych prac legislacyjnych.

10. Ministra Infrastruktury i Budownictwa (IV.7210.58.2017 z 13 października 2017 r.) – w sprawie nowelizacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, Kodeksu postępowania cywilnego oraz Prawa spółdzielczego.

Niemal od momentu uchwalenia, w dniu 20 lipca 2017 r., ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, Kodeksu postępowania cywilnego oraz Prawa spółdzielczego, do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi, dotyczące objętej nią problematyki. Ze skarg tych wynika przede wszystkim daleko idąca niepewność co do tego, w jaki sposób interpretować niejasne, bardzo ogólne i niespójne z całym systemem prawa spółdzielczego zapisy tej ustawy, i w jaki sposób stosować je w praktyce, skoro wiele regulacji nie zawiera jasnych wskazówek w tej kwestii. Dodatkowo w ocenie Rzecznika, niektóre zapisy znowelizowanej ustawy, poprzez swoją niejednoznaczność, budzą obawy z punktu widzenia ochrony praw i wolności zagwarantowanych w Konstytucji.

W szczególności zastrzeżenia budzą zagadnienia związane z członkostwem w spółdzielni mieszkaniowej. Np. zgodnie z regulacją przyjętą w art. 1 ust. 9 znowelizowanej ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych osoby nabywające członkostwo w spółdzielni mieszkaniowej nie składają deklaracji członkowskiej ani nie wnoszą wpisowego i udziałów. Powoduje to sytuację, w której w ramach jednej spółdzielni mieszkaniowej funkcjonować będą członkowie, których

członkostwo jest związane z wpłaconymi wcześniej wpisowym i udziałami oraz członkowie, których członkostwo nie wiązało się z ww. obowiązkami finansowymi. Taki stan wywołuje słuszne obiekcje z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości wobec prawa. Ponadto, ustawa zakłada automatyzm w uzyskiwaniu członkostwa przez osoby wymienione w znowelizowanym art. 3. Należy uznać, że już z dniem wejścia w życie nowelizacji wszystkie osoby, spełniające wymogi przewidziane w tym artykule uzyskują członkostwo w spółdzielni mieszkaniowej. Może temu jednak przeczyć treść art. 32 znowelizowanej ustawy, który określa chwilę powstania członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej i uzależnia ją w niektórych wypadkach od zawarcia umowy bądź prawomocnego rozstrzygnięcia sądu. Brak jednoznacznych reguł w tej kwestii doprowadzić może do chaosu prawnego i braku pewności co do tego, czy dana osoba jest, czy nie jest członkiem spółdzielni mieszkaniowej. Również zapisy dotyczące ustania członkostwa w spółdzielni, wykluczenia ze spółdzielni i wykreślenia z rejestru jej członków są niejasne, mnożą wątpliwości interpretacyjne oraz ingerują w zagwarantowaną przez Konstytucję wolność zrzeszania się.

Z kolei zgodnie z art. 11 ust. 11 znowelizowanej ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w przypadku zaległości z zapłatą opłat, o których mowa w art. 4 ust. 1, za okres co najmniej 6 miesięcy, rażącego lub uporczywego wykraczania osoby korzystającej z lokalu przeciwko obowiązującemu porządkowi domowemu albo niewłaściwego zachowania tej osoby czyniącego korzystanie z innych lokali lub nieruchomości wspólnej uciążliwym, spółdzielnia może w trybie procesu żądać orzeczenia przez sąd o wygaśnięciu spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego. Obecnie spółdzielnia mieszkaniowa nie może już własnym działaniem spowodować wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu w stosunku do osób, które nie przestrzegają wskazanych wyżej obowiązków. Jedynym jej uprawnieniem jest żądanie orzeczenia przez sąd o wygaśnięciu prawa. Regulacja ta stanowi zatem istotne ograniczenie właściciela nieruchomości w możliwości doprowadzenia do zakończenia stosunku prawnego wiążącego go z osobą, która nie wywiązuje się ze swoich zobowiązań. Kwestionowana regulacja stwarza także istotne ryzyko rozbieżności w orzecznictwie, a zatem budzi wątpliwości z punktu widzenia zasad poprawnej legislacji, wywodzonych z Konstytucji.

Obawy wzbudzają również zagadnienia związane z zarządem nieruchomością wspólną. Od momentu wejścia w życie znowelizowanej ustawy spółdzielnia mieszkaniowa będzie mogła w odniesieniu do nieruchomości wspólnej podejmować samodzielnie wyłącznie czynności zwykłego zarządu. Natomiast do czynności przekraczających zwykły zarząd niezbędne będzie każdorazowo podjęcie uchwały właścicieli lokali wyrażającej zgodę na dokonanie tej czynności oraz udzielającej zarządowi pełnomocnictwa do zawierania umów stanowiących czynności przekraczające zakres zwykłego zarządu w formie prawem przewidzianej. Ponadto, podjęcie ww. uchwały będzie następowało w

jednym z trybów przewidzianych w przepisach ustawy o własności lokali, większością głosów liczoną według wielkości udziałów albo wg zasady jeden właściciel – jeden głos. W ocenie Rzecznika nie są jasne powody, dla których ustawodawca zdecydował o tak radykalnej zmianie zasad podejmowania przez spółdzielnię mieszkaniową decyzji w sprawach dotyczących zarządu nieruchomością wspólną. Zasadne wydają się też podnoszone w pismach do Rzecznika obawy o sprawność zarządzania nieruchomością wspólną, w szczególność o możliwość szybkiego podejmowania decyzji, a także o wpływ nowych regulacji na sprawy będące w dniu wejścia w życie ustawy w toku. Inną konsekwencją przyjętych w nowelizowanej ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych odwołań do regulacji zawartych w ustawie o własności lokali zdaje się być bardzo poważne ograniczenie drogi sądowej w sprawach związanych z zarządem nieruchomością wspólną.

Zasygnalizowane wątpliwości wywołują obawę, iż efektem działania nowych regulacji może być ograniczenie zarówno właścicieli lokali, jak i spółdzielni mieszkaniowej, jako odrębnego od powstałej wspólnoty podmiotu prawa, w podejmowaniu swobodnych decyzji co do powierzenia i sprawowania zarządu nieruchomością wspólną.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o nadesłanie wyjaśnień dotyczących przedstawionych trudności co do wykładni i praktycznego stosowania przepisów znowelizowanej ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, a także o zajęcie stanowiska co do zasygnalizowanych wątpliwości natury konstytucyjnej.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa w piśmie z 23 listopada 2017 r. zgodził się, że pewne rozwiązania przyjęte ostatecznie w ustawie o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, Kodeksu postępowania cywilnego oraz Prawa spółdzielczego mogą budzić wątpliwości interpretacyjne. Dlatego też w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa w ostatnim czasie trwały intensywne prace nad analizą przepisów tej ustawy. Opracowana kompleksowa analiza przepisów ustawy zmieniającej została umieszczona na stronie internetowej resortu. Sekretarz Stanu wyraził przekonanie, iż przyczyni się ona do lepszego zrozumienia wprowadzonych zmian, a w konsekwencji do rzeczywistego usprawnienia funkcjonowania spółdzielni mieszkaniowych.

11. Przewodniczącego Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Senatu RP (VII.602.23.2015 z 16 października 2017 r.) – w sprawie zjawiska tzw. prekampanii wyborczej.

W Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich badano szereg skarg i sygnałów od obywateli dotyczących problematyki finansowania kampanii wyborczych i partii politycznych. Wskazywano w nich na wiele różnorodnych zagadnień, które budziły poważne zastrzeżenia wyborców.

Szczególny niepokój zwraca brak skutecznej regulacji prawnej odnoszącej się do działań mających charakter agitacyjnych – prowadzonych przez różne

podmioty jeszcze przed rozpoczęciem kampanii wyborczej i poza jej ramami. Kwestia ta była przedmiotem kompleksowej analizy prawnej Rzecznika, a m.in. liczne doniesienia medialne wskazują, jak duża jest skala tego zjawiska. W przekonaniu Rzecznika jest to problem mający olbrzymie znaczenie dla zapewnienia przestrzegania zasady równości szans kandydatów i komitetów wyborczych, wywierający negatywny wpływ na uczciwość i przejrzystość życia publicznego.

Działania mające znamiona agitacji, a prowadzone jeszcze przed oficjalnym rozpoczęciem kampanii wyborczej, wynikają m.in. z zamiaru ominięcia limitów wydatków i procedur zapewniających jawność finansowania kampanii wyborczych, a przez to osiągnięcia przewagi nad innymi kandydatami oraz ugrupowaniami.

W obecnym ustawodawstwie istnieje luka odnosząca się do tego typu działań, znacząco utrudniająca ich zidentyfikowanie, a także skuteczne przeciwdziałanie. W szczególności, nie jest łatwe zdefiniowanie granicy pomiędzy legalną działalnością informacyjną i promocyjną danego podmiotu a niedozwoloną agitacją jeszcze przed rozpoczęciem kampanii. Działania takie znajdują się faktycznie poza kontrolą organów wyborczych i nie mogą powodować skutecznych sankcji z ich strony.

Na potrzebę uregulowania zjawiska tzw. prekampanii wyborczej Rzecznik wielokrotnie zwracał uwagę w wystąpieniach kierowanych do właściwych komisji Sejmu RP (poprzedniej i obecnej kadencji), lecz problem ten pozostaje wciąż aktualny.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Przewodniczącego z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie oraz rozważenie zainicjowania koniecznych zmian w prawie wyborczym.

12. Ministra Sprawiedliwości (III.7044.66.2017 z 18 października 2017 r.) – w sprawie zasad przydzielania spraw sędziom nieobecnym w pracy.

Na tle jednej ze spraw Rzecznik Praw Obywatelskich powziął wątpliwości co do prawidłowości regulacji prawnej przyjętej w § 47 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 grudnia 2015 r. Regulamin urzędowania sądów powszechnych.

Zgodnie z tym przepisem w przydziale spraw nie uwzględnia się sędziów, asesorów sądowych i referendarzy sądowych nieobecnych w pracy z powodu choroby trwającej nieprzerwanie, co najmniej 7 dni kalendarzowych. W związku z powyższym nie zachodzą podstawy do nieuwzględniania w przydziale spraw orzeczników nieobecnych w pracy, co najmniej 7 dni kalendarzowych z innych usprawiedliwionych powodów.

Zdaniem Rzecznika kwestionowana regulacja nie ma charakteru kompleksowego, pominięto w niej bowiem dłuższą nieobecność w pracy z powodu korzystania z urlopu wypoczynkowego w wymiarze powyżej 7 dni

kalendarzowych, a także długotrwałe urlopy niemające charakteru urlopu wypoczynkowego (np. urlopy macierzyńskie lub urlopy wychowawcze).

Ponadto, w opinii Rzecznika regulacja ta nie może być uznana za rozwiązanie kompromisowe między zadaniami wymiaru sprawiedliwości związanymi z obywatelskim prawem do sądu a uznanymi zasadami ochrony pracy i jej czasu. Nie stanowi też sprawiedliwego rozwiązania w zakresie równego obciążania pracą sędziów, asesorów sądowych i referendarzy sądowych, ani nie znajduje uzasadnienia w specyficznej regulacji czasu pracy sędziego, zawartej w art. 83 Prawa o ustroju sądów powszechnych.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra z wnioskiem o rozważenie możliwości wprowadzenia regulacji prawnej, uzależniającej liczbę spraw przydzielonych referentom od faktycznego czasu ich pracy w skali roku.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w piśmie z 21 listopada 2017 r. poinformował, że aktualnie w Ministerstwie Sprawiedliwości trwają prace legislacyjne, w ramach których rozważana jest m.in. zmiana § 47 ust. 1 Regulaminu urzędowania sądów powszechnych. Projektuje się następujące brzmienie ww. przepisu: „W przydziale spraw nie uwzględnia się referentów nieobecnych w pracy nieprzerwanie co najmniej 4 dni robocze. Po okresie nieobecności narzędzie informatyczne przydziela sprawy tak, aby w okresie roku od rozpoczęcia nieobecności liczba spraw przydzielonych poszczególnym referentom w każdej kategorii była proporcjonalna do liczby dni pracy poszczególnych referentów z uwzględnieniem wskaźników przydziału”. W skali roku wielkość przydziału zależeć będzie wyłącznie od współczynnika $252/(252-N)$, gdzie 252 jest liczbą dni roboczych w roku, a N liczbą dni nieobecności. Co istotne, projektowany przepis tak samo traktuje nieobecności z powodu choroby i urlopu.

13. Ministra Zdrowia (V.7010.78.2017 z 19 października 2017 r.) – w sprawie sytuacji chorych na łuszczycę.

W związku z przypadającym 29 października 2017 r. Światowym Dniem Chorych na Łuszczycę, Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił Ministrowi uwagi zgłoszone przez organizacje społeczne działające na rzecz pacjentów dotkniętych tym schorzeniem. Wśród zgłaszanych tematów wyraźnie rysuje się podział na kwestie organizacyjno-prawne oraz społeczne.

Łuszczyca jest przewlekłą, niezakaźną i nieuleczalną chorobą autoimmunologiczną, którą dotknięte jest około 3% populacji. W Polsce choruje na nią 700–800 tysięcy osób. Codzienne leczenie, w wielu przypadkach, opiera się na terapiach objawowych, w których ważną rolę odgrywają świadczenia dermatologiczne np. fototerapia. W tym schorzeniu ważne jest też szybkie postawienie diagnozy i rozpoczęcie leczenia. Niestety, szybki dostęp do lekarza dermatologa jest utrudniony z uwagi na konieczność uzyskania skierowania. Wydłuża to czas potrzebny na uzyskanie odpowiedniego leczenia. W opinii Rzecznika i samych pacjentów, nic nie stoi na przeszkodzie, aby zniesiony został

obowiązek posiadania przez chorych na łuszczycę skierowań do lekarzy dermatologów.

Kolejny problem w zakresie świadczeń dermatologicznych stanowi ich niska wycena. Powoduje to, że dla placówek medycznych wykonujących zabiegi fototerapii jest to nieopłacalne. Konsekwencją tego jest brak pracowników do obsługi lamp wykorzystywanych do zabiegów fototerapii, a także samych lamp i innego sprzętu medycznego.

Niedoszacowanie procedur dermatologicznych może być również jedną z przyczyn zamykania przez szpitale oddziałów dermatologicznych lub ich łączenia z oddziałami internistycznymi. W tworzonej sieci szpitali również nie ma organizacyjnie wyodrębnionych oddziałów dermatologicznych. Mniejsza liczba miejsc, gdzie pacjenci mogą uzyskać odpowiednie leczenie, wydłuża zaś czas dostępu do terapii.

Łuszczyca to choroba, która znacząco wpływa na jakość codziennego życia pacjenta. W okresie nasilenia objawów pacjenci często muszą rezygnować z dotychczasowych aktywności społecznych i zawodowych. Rzecznik w pełni poparł propozycję, by bieżącemu leczeniu tej grupy pacjentów służyły oddziały pobytu dziennego, w których chory nie rezygnując z pracy zawodowej mógłby skorzystać z terapii.

Środowiska reprezentujące pacjentów zgłaszają też Rzecznikowi problemy z dostępnością chorych do leczenia lekami nowej generacji, w tym biologicznymi. Obowiązujący program lekowy przewiduje bowiem, że leczenie lekami biologicznymi dotyczy tylko pacjentów dotkniętych umiarkowaną i ciężką postacią łuszczycy plackowatej.

W przekonaniu Rzecznika zasadne jest dokonanie analizy funkcjonującego obecnie systemu ochrony zdrowia w zakresie leczenia łuszczycy tak, aby chorzy mieli dostęp do odpowiednich terapii i leków.

Nie mniej ważnym zagadnieniem jest społeczne postrzeganie choroby i osób nią dotkniętych. Łuszczyca nie jest chorobą zakaźną, jednak w społeczeństwie wciąż popularne jest błędne przekonanie o możliwości zarażenia się nią. Ponadto, choroba ze względu na charakter najpowszechniejszych objawów dermatologicznych (mniej lub bardziej rozległe wykwity na skórze, w różnych częściach ciała) bywa postrzegana jako efekt zaniedbań higienicznych ze strony pacjenta. Takie postrzeganie pacjenta dotkniętego łuszczycą jest nieprawdziwe i prowadzi do jego stygmatyzacji oraz wykluczenia społecznego. Rzecznik za niezbędne uznał podjęcie działań edukacyjnych oraz kampanii społecznej przez władze publiczne na rzecz zmiany postrzegania pacjentów i samej choroby.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o zajęcie stanowiska w niniejszej sprawie oraz przekazanie informacji na temat podejmowanych i planowanych działań w materii problemów, z jakimi zmagają się chorzy na łuszczycę.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia w piśmie z 10 listopada 2017 r. wskazał, że od 1 stycznia 2015 r. do świadczeń lekarza dermatologa i lekarza okulisty wymagane jest skierowanie. Powyższe rozwiązanie zostało

wprowadzone, ponieważ przeprowadzone przez Narodowy Fundusz Zdrowia analizy wykazały, że część pacjentów zgłasza się do lekarza specjalisty jedynie z podejrzeniem choroby, którą zgodnie z kompetencjami i w ramach posiadanej wiedzy mógłby potwierdzić lub wykluczyć lekarz POZ. Wprowadzenie skierowań do lekarzy ww. specjalności miało spowodować skrócenie kolejek osób oczekujących na świadczenia w poradniach dermatologicznych i okulistycznych oraz poprawę dostępności do tych świadczeń dla osób, których problemy zdrowotne nie mogą być rozwiązane na poziomie podstawowej opieki zdrowotnej. W odniesieniu do kwestii właściwej taryfikacji świadczeń dermatologicznych Podsekretarz Stanu zapewnił, że przytoczone przez Rzecznika argumenty zostaną dogłębnie przeanalizowane i wzięte pod uwagę przy konstruowaniu planu taryfikacji świadczeń na kolejne lata. Ponadto, Ministerstwo Zdrowia prowadzi konsultacje z ekspertami w dziedzinie dermatologii, które dotyczą możliwości zmian w obowiązującym opisie programu lekowego: „Leczenie umiarkowanej i ciężkiej postaci łuszczycy plackowatej”, tak by zoptymalizować leczenie pacjentów chorych na łuszczycę.

14. Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych (III.502.7.2017 z 23 października 2017 r.) – w sprawie braku systemowych rozwiązań odnośnie wsparcia w środowisku otwartym rodziców z niepełnosprawnością, którzy napotykają na poważne bariery w wykonywaniu funkcji rodzicielskich.

Badając jedną ze spraw indywidualnych dotyczącą samotnej matki – osoby ze znacznym stopniem niepełnosprawności Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę na problem braku systemowych rozwiązań odnośnie zakresu oraz form wsparcia w środowisku otwartym rodziców z niepełnosprawnością, którzy ze względu na specyfikę swej niepełnosprawności napotykają na poważne bariery w wykonywaniu funkcji rodzicielskich.

Niesienie pomocy rodzinie przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych oraz zabezpieczenie dobra dziecka, to najistotniejsze zadanie szeroko rozumianego systemu opieki. Podstawowe akty prawa międzynarodowego gwarantują prawo dziecka do życia w rodzinie, a także wskazują na potrzebę unikania umieszczania dzieci poza rodziną naturalną poprzez wcześniejsze zapewnienie rodzicom wszelkiej możliwej pomocy.

W systemie prawa wewnętrznego art. 71 ust. 1 Konstytucji gwarantuje uwzględnienie dobra rodziny w polityce państwa, jak też szczególną pomoc rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej. Z art. 71 ust. 2 Konstytucji wynika obowiązek udzielenia szczególnej pomocy matce przed i po urodzeniu dziecka. Tak wyznaczony standard pomocy względem matki z niepełnosprawnością wzmacnia norma art. 69 Konstytucji.

Osoby z niepełnosprawnościami mają prawo być rodzicami. Mają prawo opiekować się swoimi dziećmi, a ich dzieci mają prawo do przebywania w swojej biologicznej rodzinie. Poszanowanie praw rodziców z

niepełnosprawnościami i ich dzieci wymaga zaś wypracowania spójnych systemowo i kompleksowych rozwiązań poprzez stworzenie wyspecjalizowanego systemu wsparcia w celu wyeliminowania barier w wykonywaniu przez rodziców funkcji rodzicielskich.

Rzecznik zwrócił się do Pełnomocnika z prośbą o rozważenie możliwości bezpośredniego spotkania i wspólnej dyskusji nad przedstawionymi problemami.

15. Ministra Sprawiedliwości (II.518.5.2017 z 23 października 2017 r.) – dotyczące sytuacji pokrzywdzonego w postępowaniu w sprawach nieletnich.

W związku z powołaniem Zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości Zespołu do przeprowadzenia analizy dotychczasowych regulacji prawnych w zakresie postępowania w sprawach nieletnich, dostosowania tych regulacji do obowiązujących obecnie standardów i wypracowania nowych rozwiązań prawnych, Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę na konieczność wzmocnienia pozycji pokrzywdzonego w toku postępowania regulowanego Prawem o postępowaniu w sprawach nieletnich (dalej u.p.n.). Pomimo wcześniejszych wystąpień Rzecznika w tym zakresie, pokrzywdzony czynem karalnym nieletniego lub zachowaniem nieletniego świadczącym o jego demoralizacji wciąż nie posiada odpowiedniej ochrony prawnej.

Obecnie obowiązująca ustawa, z perspektywy uprawnień pokrzywdzonych, budzi poważne zastrzeżenia Rzecznika. Nowelizacja u.p.n. ustawą o zmianie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich oraz niektórych innych ustaw istotnie zwiększyła uprawnienia pokrzywdzonego, lecz nie zmieniła jego statusu w postępowaniu.

Zasadnicze wątpliwości budzi, w ocenie Rzecznika, nieprzyznanie przez ustawodawcę pokrzywdzonemu prawa strony, co powoduje ograniczenie uprawnień pokrzywdzonego do wnoszenia środków odwoławczych i odbiera postępowaniu walor kontradyktoryjności.

Analiza uprawnień pokrzywdzonego przysługujących mu w toku postępowania w sprawach nieletnich wskazuje na ich iluzoryczny charakter. Pokrzywdzony „może być obecny” na rozprawie, czyli może być jej obserwatorem. Ma także prawo wniesienia zażalenia na każdą decyzję o odmowie wszczęcia lub o umorzeniu postępowania. Nie może jednak zaskarżyć orzeczenia kończącego postępowanie, ponieważ nie jest jego stroną. Ponadto, w ustawie o postępowaniu w sprawach nieletnich nie ma ogólnego przepisu zobowiązującego sąd rodzinny do informowania pokrzywdzonego o jego uprawnieniach i obowiązkach.

W doktrynie wskazuje się, że pozbawienie pokrzywdzonego czynem karalnym nieletniego lub zachowaniem nieletniego świadczącym o jego demoralizacji uprawnień strony w postępowaniu w sprawach nieletnich, można oceniać jako naruszenie konstytucyjnej zasady równości oraz prawa do sądu określonego w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Nie ma

również podstaw by różnicować pozycję pokrzywdzonego w postępowaniu w sprawach nieletnich oraz postępowaniu karnym, zwłaszcza w jego początkowym stadium. Stąd postuluje się przyznanie pokrzywdzonemu statusu strony w postępowaniu w sprawach nieletnich w jego początkowym stadium.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o rozważenie zainicjowania zmian ustawy dotyczącej postępowania w sprawach nieletnich.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w piśmie z 21 listopada 2017 r. podzielił pogląd, że rola pokrzywdzonego w postępowaniu w sprawach nieletnich została ukształtowana w sposób specyficzny, bowiem pokrzywdzony w tym postępowaniu nie ma statusu strony. Należy jednak zauważyć, że został mu przyznany szeroki zakres uprawnień: prawo zaskarżania postanowień o umorzeniu postępowania i o odmowie wszczęcia postępowania, zaskarżenie postanowienia o zawieszeniu postępowania, możliwość mediacji z nieletnim, o ile sąd tak zadecyduje, prawo do obecności na rozprawie, prawo do składania wniosków dowodowych do czasu rozpoczęcia rozprawy lub posiedzenia, prawo do przeglądania akt i robienia z nich odpisów, z wyłączeniem wywiadów środowiskowych i opinii o nieletnim czy prawo do informacji o treści orzeczenia kończącego postępowanie. Podsekretarz Stanu poinformował także, że pismo Rzecznika zostało przekazane, celem podjęcia dalszych czynności, Przewodniczącemu Zespołu do przeprowadzenia analizy dotychczasowych regulacji prawnych w zakresie postępowania w sprawach nieletnich, dostosowania tych regulacji do obowiązujących obecnie standardów i wypracowania nowych rozwiązań prawnych.

16. Ministra Rozwoju i Finansów (V.511.115.2016 z 23 października 2017 r.) – w sprawie potrzeby nowelizacji ustawy o podatku od spadków i darowizn.

W nawiązaniu do dotychczasowej korespondencji dotyczącej problemu opodatkowania darowizn przekazywanych na rzecz wychowanków rodzin zastępczych przez ich rodziców zastępczych, Rzecznik Praw Obywatelskich przywołał stanowisko wielu reprezentantów doktryny prawniczej, wedle którego niesłuszne są dyrektywy interpretacyjne oparte na konieczności bardzo wąskiej interpretacji wszelkich ulg i zwolnień podatkowych. Są one działaniem *contra legem* i naruszają zasady konstytucyjne oraz zasady prawa podatkowego. Jeżeli ustawodawca uznał cele pozafiskalne (ekonomiczne lub społeczne) za na tyle ważne – poświęcając dla nich zasadę równości opodatkowania – to nie można tych celów narażać na niezrealizowanie poprzez stosowanie wąskiej wykładni przepisów wprowadzających ulgi i zwolnienia podatkowe.

Zdaniem Rzecznika system podatkowy ma spełniać cele nie tylko fiskalne, ale również powinien służyć realizacji celów pozapodatkowych, w tym społecznych. Realizacja celów prorodzinnych powinna mieć zatem charakter generalny, a nie

selektywny – pozostawałoby to bowiem w sprzeczności z zasadą sprawiedliwości opodatkowania.

Jednym z kluczowych obszarów aktywności polskich władz publicznych w ostatnich latach jest wsparcie rodziny. Z tego względu nie budzi wątpliwości, że w centrum zainteresowania władz publicznych powinny znajdować się również problemy dotyczące rodzin zastępczych, w tym kwestie związane z usamodzielnianiem się wychowanków pieczy zastępczej.

Rodziny zastępcze podejmują próbę stworzenia dziecku zastępczego środowiska rodzinnego o charakterze trwałym, w którym będzie mogło przebywać aż do dorosłości. Rodziny te gotowe są również wspierać swoich wychowanków w dorosłym życiu, chcąc im ułatwić usamodzielnienie się m.in. poprzez przekazanie mieszkania lub wyposażenia. Konieczność uregulowania podatku jest jednak dużym obciążeniem finansowym dla wychowanków, dlatego brak analogicznych zwolnień w tym zakresie w ustawie o podatku od spadków i darowizn może być odbierany jako krzywdzący i naruszający zasadę sprawiedliwości opodatkowania. W tym kontekście, proponowane przez Rzecznika prorodzinne rozwiązania dotyczące obowiązku podatkowego wychowanków rodzin zastępczych, wynikającego z u.p.s.d. należy uznać za jak najbardziej pożądane.

Rzecznik wskazał też, że na gruncie Ordynacji podatkowej nie sformułowano legalnej definicji rodziny, którą można byłoby stosować w całym systemie prawa podatkowego. Trudno zatem zaakceptować stanowisko resortu finansów zawężające rozumienie pojęcia „rodzina”, które zostało ograniczone do kilku kategorii osób tj. rodziców, dzieci i krewnych.

Ponadto, Rzecznik zauważył, że jak wynika z przedstawionej przez Najwyższą Izbę Kontroli *Informacji o Wynikach Kontroli Pomoc w usamodzielnieniu się pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej* możliwość zapewnienia przez powiaty odpowiednich warunków mieszkaniowych dla wychowanków rodzin zastępczych jest ograniczona. Niewystarczające są także rozwiązania w zakresie pomocy w usamodzielnieniu się pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej wprowadzone ustawą o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

Analiza przedstawionej przez NIK *Informacji* wskazuje zatem na potrzebę stworzenia całościowego systemu, w którym młodzi ludzie opuszczający pieczę zastępczą, mieliby zapewnione odpowiednie wsparcie finansowe, emocjonalne i społeczne. W tym zakresie postulowane przez Rzecznika zmiany w u.p.s.d, polegające na przyznaniu rodzinom zastępczym takich samych uprawnień, jak te przysługujące rodzicom i ich dzieciom naturalnym wspomogłyby podejmowane przez państwo wysiłki zapewnienia wychowankom tych rodzin odpowiedniego wsparcia w wejściu dorosłe życie. Wsparcie osób opuszczających pieczę zastępczą jest wszakże obowiązkiem państwa.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o ponowne rozważenie możliwości nowelizacji u.p.s.d. w postulowanym zakresie.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów w piśmie z 15 listopada 2017 r. wskazał, że osoby wychowujące się w rodzinach zastępczych zachowują prawo do skorzystania ze wszystkich ulg i zwolnień podatkowych w przypadku nabycia majątku od (po) swoich krewnych. W zakresie możliwości skorzystania z ulgi mieszkaniowej w podatku od spadków i darowizn przez wychowanków rodzin zastępczych, w przypadku nabycia przez nich budynku lub lokalu mieszkalnego po rodzicach zastępczych w drodze dziedziczenia, zapisu, dalszego zapisu lub polecenia testamentowego, mogą oni skorzystać z tej ulgi pod pewnymi warunkami określonymi w ustawie, m.in. jeżeli osoby te sprawowały opiekę nad wymagającym takiej opieki spadkodawcą, na podstawie pisemnej umowy z podpisem notarialnie poświadczonym, przez co najmniej dwa lata od dnia poświadczenia podpisów przez notariusza na umowie. Sekretarz Stanu poinformował także, że przy okazji prac nad nowelizacją ustawy o podatku od spadków i darowizn przeanalizowany zostanie zakres obowiązujących ulg mieszkaniowych w kontekście możliwości ich rozszerzenia na nabycie „pierwszego mieszkania” przez wychowanków od ich rodziców zastępczych.

17. Ministra Rozwoju i Finansów (V.511.626.2014 z 24 października 2017 r.) – w sprawie sposobu prowadzenia postępowań egzekucyjnych w administracji względem należności celnych powstałych przed akcesją Polski do UE.

Z sygnałów docierających do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wynika, że w praktyce obrotu zdarzają się sytuacje, w których pomimo braku możliwości prowadzenia skutecznego postępowania egzekucyjnego w administracji, organy wielokrotnie wszczynają egzekucję w celu zapobieżenia przedawnieniu. Każdorazowe wszczęcie egzekucji skutkuje przerwaniem biegu terminu przedawnienia do dochodzenia należności celnych powstałych przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Oznacza to, że działania organów egzekucyjnych polegające na wszczynaniu egzekucji mogą prowadzić do wydłużania terminu przedawnienia. W konsekwencji, należności celne powstałe przed dniem 1 maja 2004 r. (czyli przed akcesją Polski do Unii Europejskiej) mogą być dochodzone bez ograniczeń czasowych.

Na gruncie Prawa celnego ustawodawca inaczej unormował kwestię przerywania biegu terminu przedawnienia w odniesieniu do wszczynania kolejnych postępowań egzekucyjnych w porównaniu do regulacji wynikających z Kodeksu celnego. W przypadku należności celnych powstałych przed dniem 1 maja 2004 r. możliwe jest wielokrotne przerwanie biegu terminu przedawnienia na skutek ponownego wszczęcia egzekucji. Taka możliwość została wyłączona w odniesieniu do należności celnych powstałych po akcesji Polski do Unii Europejskiej.

Zdaniem Rzecznika, jako organu stojącego na straży konstytucyjnych praw i wolności obywatelskich, niezwykle istotne jest, aby instytucja przedawnienia miała charakter realny. Przedawnienie powinno być postrzegane jako instrument

pewności prawa. Instytucja przedawnienia ma bowiem na celu swoiste uporządkowanie stosunków pomiędzy wierzycielem celnym a dłużnikiem celnym przez wprowadzenie stabilności i jasności co do powinności stron tego stosunku prawnego.

Podobny pogląd prezentowany jest w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zapadłym na gruncie procedury podatkowej. W ocenie Trybunału instytucja przedawnienia zobowiązań podatkowych służy realizacji dwóch istotnych wartości konstytucyjnych. Pierwszą z nich jest konieczność zachowania równowagi budżetowej. Przedawnienie zobowiązań podatkowych działa bowiem dyscyplinująco na wierzyciela publicznego, zmuszając go do egzekwowania należności podatkowych w ściśle określonych ramach czasowych. Drugą wartością konstytucyjną, która uzasadnia wprowadzenie instytucji przedawnienia, jest stabilizacja stosunków społecznych poprzez wygaszanie zadawnionych zobowiązań podatkowych.

W sytuacji, gdy ustawodawca wprowadza instytucję, jaką jest przedawnienie, to powinien jednocześnie zapewnić obywatelowi możliwość realnego korzystania z niej w granicach ustawowo określonych. Tym samym, przy określaniu zasad regulujących funkcjonowanie instytucji przedawnienia należy przestrzegać standardów konstytucyjnych.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o ustosunkowanie się do przedstawionego problemu, w szczególności o ocenę praktyk stosowanych przez organy polegających na wielokrotnym wszczynaniu egzekucji w celu wydłużenia terminu przedawnienia do dochodzenia długu celnego powstałego przed dniem 1 maja 2004 r.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów w piśmie z 21 listopada 2017 r. wyjaśnił, że w świetle obowiązujących przepisów prawa brak jest możliwości ponownego wszczęcia postępowania egzekucyjnego wyłącznie w celu przerwania biegu terminu przedawnienia, bez uprzedniego ustalenia majątku z którego może być prowadzona egzekucja. Wierzyciel monitoruje bowiem zaległości a ponowne wszczęcie egzekucji jest konsekwencją ustaleń dotyczących majątku zobowiązanego. Zgodnie z przepisami ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w razie umorzenia postępowania egzekucyjnego z powodu bezskuteczności egzekucji wszczęcie ponownej egzekucji może nastąpić, gdy zostanie ujawniony majątek lub źródła dochodu zobowiązanego przewyższające kwotę wydatków egzekucyjnych. Wyjątki od obowiązku podjęcia przez wierzyciela czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych, które weszły w życie z dniem 1 stycznia 2016 r., również wskazują na obowiązek zbadania posiadanego przez zobowiązanego majątku.

**18. Ministra Sprawiedliwości (II.519.1039.2017 z 24 października 2017 r.)
– w sprawie zapewnienia stronom postępowania karnego pełnego i
realnego wglądu w przebieg czynności procesowych.**

Aktualna treść przepisu art. 147 Kodeksu postępowania karnego konstituuje możliwość prowadzenia rejestracji dźwięku albo obrazu i dźwięku czynności protokolowanych w postępowaniu karnym po wcześniejszym uprzedzeniu o tym fakcie osób uczestniczących w danej czynności. Co do zasady, decyzja należy do dyskrecyjnej władzy odpowiednio sędziego prowadzącego postępowanie sądowe lub danego prokuratora prowadzącego lub nadzorującego śledztwo na etapie postępowania przygotowawczego.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich obecna treść normatywna przepisu art. 147 k.p.k. jest niewystarczająca. Nagrywanie dźwięku lub obrazu i dźwięku podczas czynności protokolowanych niesie za sobą szereg korzyści o charakterze zarówno organizacyjnym, jak i gwarancyjnym. Zapewnia wierny zapis przebiegu czynności, stanowiłoby zatem ostateczny, a jednocześnie łatwo dostępny, sposób ustalenia jej faktycznego biegu w przypadku powstania wątpliwości lub zastrzeżeń co do treści protokołu pisemnego. Już sam ten fakt wpłynąłby pozytywnie na sprawność postępowania, a także ułatwił i skrócił pracę sądu prostującego protokół, eliminując konieczność przesłuchiwania uczestników czynności sądowych na okoliczność ich faktycznego przebiegu.

Jako jeszcze istotniejsza jawi się jednak możliwość pełniejszego zagwarantowania uczestnikom postępowania prawa do rzetelności postępowania. Nagrywanie czynności przyczyniłoby się do zapewnienia oparcia rozstrzygnięcia na prawdziwych ustaleniach faktycznych poprzez umożliwienie dosłownego odtworzenia dowodu z zeznań, wyjaśnień, czy też ustnej opinii biegłego w przypadku powstania wątpliwości co do ich treści. Zapis dźwięku i obrazu utrwala własne sformułowania uczestników czynności, niewystylizowane przez inną osobę (protokolanta lub przewodniczącego składu orzekającego) i pozwala na gruntowniejszą ocenę spontanicznych wypowiedzi. Pozwala także na rozstrzygnięcie wątpliwości w przypadku podniesienia zastrzeżeń co do jakości lub dokładności tłumaczenia ustnego dokonanego w toku prowadzenia tych dowodów.

Ponadto nagrywanie czynności procesowych, w szczególności na etapie postępowania przygotowawczego, stanowiłoby zabezpieczenie zarówno dla podejrzanego, jak również funkcjonariuszy organów ścigania. Fakt nagrywania czynności przyczyniłby się bowiem do większej dbałości o dochowanie wszelkich wymaganych prawem procedur, a także do większego poszanowania praw procesowych podejrzanego, zwłaszcza pozbawionego wolności. Ten gwarancyjny aspekt nabiera szczególnego znaczenia w przypadku, gdy podejrzany nie korzysta z pomocy obrońcy. Jeśli zaś chodzi o funkcjonariuszy organów ścigania, w tym prokuratorów, nagrywanie czynności uchroniłoby ich przed pomówieniem ze strony uczestnika czynności, np. o nadużycie uprawnień czy też o wywieranie nań niedopuszczalnego nacisku.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o rozważenie wprowadzenia obowiązku rejestrowania (nagrywania dźwięku lub obrazu i dźwięku) czynności, jakie już obecnie stwarza art. 147 k.p.k., na każdą sprawę karną.

19. Ministra Infrastruktury i Budownictwa (IV.7210.30.2015 z 24 października 2017 r.) – w sprawie braku ustawowej definicji dochodu, którą związane byłyby gminy rozpoznające wnioski mieszkaniowe.

Analiza prowadzonych przez Rzecznika Praw Obywatelskich spraw osób ubiegających się o gminną pomoc mieszkaniową, które uzyskały odmowę z powodu przekroczenia kryterium dochodowego, ujawniła negatywne skutki braku ustawowej definicji dochodu, którą związane byłyby gminy rozpoznające wnioski mieszkaniowe.

W obecnym stanie prawnym każda gmina samodzielnie reguluje w przepisach prawa miejscowego sposób ustalenia dochodu i ustala składniki, jakie podlegają zaliczeniu do dochodu bądź odliczeniu z niego. Dochód stanowi istotne kryterium przy kwalifikowaniu mieszkańca gminy do uzyskania gminnej pomocy mieszkaniowej. W konsekwencji, w niektórych gminach rodziny pobierające świadczenie wychowawcze tzw. świadczenie 500+, wskutek zaliczenia tego świadczenia do dochodu rodziny, nie mogą otrzymać gminnej pomocy mieszkaniowej.

Stan prawny umożliwiający każdej gminie określenie wysokości dochodu na dowolnym poziomie, pozostawia gminom możliwość świadomego uchylenia się od wykonywania ustawowego obowiązku zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty gminnej. Problem ten dotyczy szczególnie gmin wiejskich, które nie posiadają zasobu mieszkaniowego, bądź też zasób ten jest bardzo mały. Nadal istnieją gminy, które nie wykonały ustawowego upoważnienia do podjęcia uchwały określającej zasady wynajmowania lokali gminnych, uznając, że brak zasobu zwalnia je z tego obowiązku. Natomiast ustawowy obowiązek zaspokajania potrzeb mieszkaniowych mieszkańców gminy ciąży na każdej gminie, bez wyjątku, a brak zasobu mieszkaniowego nie zwalnia z niego. Obowiązek ten może być realizowany w inny sposób, z wykorzystaniem lokali spoza zasobu gminy.

W ocenie Rzecznika, pozostawiona gminie możliwość ustalenia dochodu gospodarstwa domowego poniżej minimum egzystencji, a więc poniżej kwoty niezbędnej do godnego życia człowieka, prowadzi do wniosku, że gminnej pomocy mieszkaniowej mogą nie uzyskać także osoby żyjące w ubóstwie. Z całą pewnością osoby uzyskujące dochód poniżej minimum egzystencji osiągają niski dochód. Skoro osoby te realnie mogą nie uzyskać pomocy, którą ustawodawca dla tej właśnie grupy przewidział, to zarówno ustawowy obowiązek gminy, jak też wynikająca z niego pomoc mieszkaniowa stają się iluzoryczne.

W obowiązującym stanie prawnym, gmina nie tylko ustala wysokość dochodu gospodarstwa domowego, ale także samodzielnie określa sposób ustalenia dochodu mieszkańca gminy ubiegającego się o gminną pomoc mieszkaniową. Również w tym zakresie ustawodawca pozostawił gminom całkowitą swobodę. Brak zaś jednolitych, ustawowych, zasad określenia dochodu skutkuje tym, że poszczególne składniki dochodu (np. świadczenia z pomocy społecznej,

świadczenie wychowawcze 500+ itp.) w niektórych gminach są zaliczane do dochodu osoby ubiegającej się o gminną pomoc mieszkaniową, w innych zaś nie są uwzględniane. W konsekwencji, brak regulacji ustawowej przewidującej jednolite zasady dla wszystkich gmin, przekłada się na nieuzasadnione różnice w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w zależności od definicji dochodu obowiązującej na terytorium danej gminy.

Opisany stan prawny – w ocenie Rzecznika – nie wypełnia dyrektywy prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli (art. 75 Konstytucji) i nie uwzględnia zasady godności (art. 30 Konstytucji) i dobra rodziny (art. 71 Konstytucji).

W przekonaniu Rzecznika istnieje potrzeba zainicjowania działań zmierzających do uzupełnienia przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego o uregulowania dotyczące wymienionych kwestii związanych z dochodem.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o przeanalizowanie przedstawionych uwag i zajęcie stanowiska w poruszonych kwestiach.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa w piśmie z dnia 23 listopada 2017 r. poinformował, że obecnie funkcjonująca regulacja, zgodnie z którą rada gminy jest upoważniona do ustalenia granicznej wysokości dochodu, przekroczenie której wyklucza z możliwości ubiegania się o najem lokalu gminnego, spełnia wymóg konkretności i jasności przyznawanego członkom lokalnej społeczności prawa do uzyskania lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy, pozwalając na dokonanie przez zainteresowanego mieszkańca gminy oceny co do ich egzekwowalności. W ocenie Ministerstwa nie można uznać, że decyzja w sprawie sposobu określenia dochodu gospodarstwa domowego ma charakter arbitralny, gdyż zawsze winna realizować cele i zadania, którym służy mieszkaniowy zasób gminy, tj. zapewnienia lokali osobom o niskich dochodach. Uzyskanie lokalu jest bowiem każdorazowo konsekwencją zapisów uchwały rady gminy mającej charakter aktu prawa miejscowego. Pozostawienie przez ustawodawcę decyzji o określeniu sposobu ustalania dochodów poszczególnym gminom wynika z konieczności uwzględniania sytuacji gospodarczo-społecznej oraz mieszkaniowej na obszarze danej gminy. Rada gminy przyjmuje kryteria definiujące wysokość dochodu gospodarstw domowych uprawniające do otrzymania lokalu gminnego w zależności od obiektywnej sytuacji mieszkaniowej w danej gminie, stopnia niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych lokalnej społeczności oraz możliwości ekonomicznych gminy w zakresie utrzymania istniejącego zasobu mieszkaniowego oraz budowy nowych lokali w jego obrębie. Każda gmina samodzielnie winna decydować jaka definicja dochodu gospodarstw domowych będzie stosowana w powiązaniu z przyjętym przez nią progiem dochodowym przy kwalifikowaniu mieszkańców do uzyskania gminnej pomocy mieszkaniowej.

20. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (XI.503.2.2016 z 24 października 2017 r.) – w sprawie działań na rzecz ochrony praw osób starszych.

W nawiązaniu do poprzedniej korespondencji w przedmiotowym zakresie Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił konieczność opracowania dokumentu zawierającego konkretne kierunki polityki senioralnej, działania i ich wykonawców. Zwrócił się zatem do Minister z prośbą o wskazanie, czy dokument *Polityka społeczna wobec osób starszych 2030. Bezpieczeństwo. Solidarność. Uczestnictwo* będzie obligował konkretne resorty do podejmowania określonych, strategicznych działań. W związku z demograficznym starzeniem się społeczeństwa każdy rok zwłoki w przygotowaniu dokumentu, o którym jest mowa w *Założeniach Długofalowej Polityki Senioralnej na lata 2014–2020* przyjętych w grudniu 2013 r., przekłada się na opóźnienia we wdrożeniu potrzebnych zmian i tym samym pozostawia osoby starsze bez wsparcia koniecznego do godnego życia. Prace nad kierunkiem polityki społecznej nie mogą tworzyć wrażenia odsuwania w czasie odpowiedzialności rządu za podjęcie konkretnych, systemowych działań. Dlatego, zdaniem Rzecznika, optymalnym rozwiązaniem byłaby praca równoległa nad kierunkami rozwoju oraz nad planem działania i poddanie ich odpowiednim konsultacjom w tym samym czasie.

Z omawianym zagadnieniem wiąże się kwestia realizowanych przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej działań na rzecz standaryzacji jakości usług asystenckich i opiekuńczych dla osób starszych oraz standaryzacji kształcenia w zakresie ich świadczenia, podjętych w ramach programu POWER, oraz projektu pt. „Strategia rozwoju usług opieki długoterminowej nad osobami starszymi”, prowadzonego w ramach programu PROGRESS. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się z prośbą o udostępnienie wypracowanych w ramach wymienionych projektów standardów i zaleceń strategicznych oraz za wyjaśnienie, czy podjęto już działania legislacyjne, lub inne, mające na celu zapewnienie warunków umożliwiających ich prawidłową implementację przez podmioty zobowiązane, zwłaszcza na poziomie samorządu gminnego.

Bez wątpienia konieczne jest zwiększenie ochrony osób starszych przed dyskryminacją i przemocą. Wydaje się, że nowa konwencja o prawach osób starszych stanowiłaby cenny instrument umożliwiający zwiększenie ochrony prawnej przed nierównym traktowaniem, a także upowszechnienie wiedzy na temat obowiązujących w tym zakresie norm. Stanowiłaby także instrument zobowiązujący do projektowania polityk publicznych w sposób uwzględniający prawa i potrzeby osób starszych, jako grupy społecznej szczególnie narażonej na dyskryminację.

Do Rzecznika wpływają także sygnały o rosnącej skali przemocy wobec osób starszych. Wydaje się, że problem tego rodzaju przemocy jest niedostrzeżony. Zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy o osobach starszych wśród 13 obszarów będących przedmiotem przedstawianej Sejmowi i Senatowi informacji o sytuacji osób

starszych brakuje zagadnienia narażenia na przemoc i jej doświadczania przez seniorów, wobec powyższego Rzecznik wskazał na konieczność dalszego rozwoju prowadzonych analiz oraz odpowiedniej nowelizacji ustawy o osobach starszych tak, aby ten ważny obszar podlegał systematycznemu przeglądowi.

Rzecznik zwrócił się do Minister z prośbą o ustosunkowanie się do przedstawionych wyżej pytań i zagadnień.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w piśmie z 14 listopada 2017 r. wyjaśniła, że przyjęcie przez Radę Ministrów dokumentu *Polityka społeczna wobec osób starszych do roku 2030. Bezpieczeństwo. Solidarność. Uczestnictwo* jest zaplanowane do końca bieżącego roku. W dokumencie tym znaleźć się ma także obszar: Zwiększanie bezpieczeństwa fizycznego – przeciwdziałanie przemocy i zaniedbaniom wobec osób starszych. Natomiast projekt nt.: „Profesjonalizacja usług asystenckich i opiekuńczych dla osób niesamodzielnych – nowe standardy kształcenia i opieki” jest na etapie realizacji, a jego zakończenie zaplanowano na 30 czerwca 2019 r. Podsekretarz Stanu poinformowała także, że w resorcie rodziny przygotowywana jest nowelizacja ustawy o osobach starszych.

21. Dyrektora Generalnego Służby Więziennej (KMP.571.6.2017 z 24 października 2017 r.) – w sprawie roli personelu medycznego w przeciwdziałaniu złemu i poniżającemu traktowaniu osób pozbawionych wolności.

Wizytacje przedstawicieli Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur (dalej: KMPT) w jednostkach penitencjarnych pozwalają stwierdzić, że sytuacja w zakresie dokumentowania i zgłaszania przypadków tortur lub niehumanitarnego i poniżającego traktowania jest w chwili obecnej niezadowalająca. Brak procedur opisujących reakcję personelu na powzięcie informacji o poddawaniu kogoś torturom lub innym formom przemocy może prowadzić do nieudzielenia pomocy ofierze w ogóle bądź w nieodpowiednim czasie. Ponadto, dokumentowanie wszelkich urazów często jest robione bardzo powierzchownie. Z kolei personel więzienny, który powziął informację na temat wyżej opisywanych praktyk, nie zawsze zgłasza to organom ścigania. Niepokoí także fakt, że mimo umieszczenia treści Protokołu Stambulskiego na stronie intranetowej Służby Więziennej, wiedza personelu medycznego, a także innych pracowników Służby Więziennej na jego temat jest znikoma.

Z treści Protokołu Stambulskiego wynika m.in., że lekarze mają obowiązek raportowania i wskazywania działań, które są nieetyczne, obejmują zastosowanie przemocy, są nieadekwatne lub stwarzają zagrożenie dla zdrowia pacjenta. W takim przypadku lekarz ma etyczny obowiązek podjęcia natychmiastowych działań. Sprawę należy zgłosić również odpowiednim władzom lub organizacjom międzynarodowym, które mogą przeprowadzić dochodzenie, jednak nie narażając przy tym na ryzyko pacjentów, ich rodzin i siebie samych. Lekarze pracujący w więzieniach są odpowiedzialni przede wszystkim za leczenie w

warunkach więziennych, spoczywa jednak na nich również obowiązek badania osób przywiezionych z aresztu policyjnego.

Konieczność właściwego dokumentowania obrażeń i zarzutów tortur oraz innego niehumanitarnego i poniżającego traktowania określają również *Wzorcowe reguły minimalne Organizacji Narodów Zjednoczonych dotyczące postępowania z więźniami*, tzw. *Reguły Mandeli* wskazując, że informacje dotyczące m.in. wniosków i skarg, w tym zarzutów stosowania tortur lub innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, o ile nie mają one poufnego charakteru oraz informacje o okolicznościach oraz powodach jakichkolwiek obrażeń lub śmierci będą zawarte w systemie ewidencji więźniów w odniesieniu do każdego nowoprzyjętego więźnia. W dalszej części podkreślono, że lekarz lub inny wykwalifikowany pracownik służby zdrowia, niezależnie od tego, czy musi składać sprawozdania lekarzowi, ma obowiązek obejrzeć, zbadać i porozmawiać z każdym więźniem tak szybko, jak to możliwe po jego przyjęciu, a także później, gdy będzie to potrzebne. Reguły Mandeli odnoszą się również do konieczności przeprowadzenia bezstronnego i skutecznego dochodzenia za każdym razem, gdy zaistnieją uzasadnione podstawy, by twierdzić, że w zakładzie doszło do stosowania tortur lub innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, niezależnie od tego, czy wniesiono oficjalną skargę.

Europejski Komitet ds. Zapobiegania Torturom i Niehumanitarnemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT) również wielokrotnie zwracał uwagę na dokładne rejestrowanie urazów i przekazywanie informacji na ten temat do właściwych organów. Staranne i niezwłoczne udokumentowanie i zgłaszanie takich dowodów medycznych znacznie ułatwia zbadanie przypadków ewentualnego złego traktowania i pociągnięcie do odpowiedzialności sprawców, co z kolei stanowi istotny element zapobiegania niewłaściwemu traktowaniu w przyszłości.

W związku z powyższym Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Dyrektora Generalnego SW z prośbą o podjęcie działań zmierzających do wprowadzenia jednoznacznych wytycznych w zakresie właściwego dokumentowania fizycznych i psychologicznych skutków tortur oraz innego niehumanitarnego i poniżającego traktowania oraz zgłaszania takich przypadków właściwym organom ścigania.

Zastępca Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w piśmie z 7 listopada 2017 r. poinformował, że zagadnienia dotyczące uwrażliwiania funkcjonariuszy i pracowników cywilnych więziennej służby zdrowia na aspekty dotyczące przestrzegania praw człowieka, w tym treści zawarte m.in. w „Protokole stambulskim”, realizowane są systematycznie na różnych poziomach edukacyjnych (np. szkolenia wstępne, oficerskie i podoficerskie, kursokonferencje, odprawy penitencjarno-ochronne). Ponadto, wystosowano pismo do wszystkich Dyrektorów Okręgowych oraz Komendantów Ośrodków Szkolenia Służby Więziennej przypominające o konieczności ciągłego

uwzględniania w harmonogramie szkoleń więziennej służby zdrowia tematów dotyczących praw człowieka, w tym treści zawartych w Podręczniku skutecznego dochodzenia i dokumentacji w sprawach dotyczących stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania.

22. Komendanta Głównego Straży Granicznej (XI.542.26.2017 z 24 października 2017 r.) – w sprawie zasad stosowania paralizatorów przez funkcjonariuszy Straży Granicznej.

W Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, w osobnych postępowaniach wyjaśniających, zbadane zostały okoliczności dwóch, niezależnych interwencji podjętych przez funkcjonariuszy Straży Granicznej w ośrodku strzeżonym dla cudzoziemców oraz ośrodku dla cudzoziemców ubiegających się o ochronę międzynarodową. W obu tych przypadkach interweniujący funkcjonariusze SG wyposażeni byli w paralizatory, czyli urządzenia służące do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej.

Zgodnie z przepisami ustawy o Straży Granicznej, w sytuacjach opisanych w art. 11 ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, funkcjonariusze Straży Granicznej mają prawo użyć określonych środków przymusu bezpośredniego, w tym również przedmiotów służących obezwładnianiu osób przy pomocy energii elektrycznej. W ocenie Rzecznika sama możliwość zastosowania tego środka nie oznacza jednak, że urządzenia takie powinny z zasady wchodzić w skład standardowego wyposażenia funkcjonariuszy podejmujących interwencje w ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców lub otwartych ośrodkach dla osób ubiegających się o ochronę międzynarodową.

W obu rodzajach placówek przebywać mogą, i zwykle przebywają, osoby znajdujące się w różnym stanie psychofizycznym, będącym często wynikiem doświadczonej wcześniej przemocy, czy prześladowań w kraju pochodzenia. Są wśród nich ofiary tortur, cierpiące na zespół stresu pourazowego (PTSD). Zarówno w ośrodkach detencyjnych, jak i w placówkach otwartych, mogą też przebywać rodziny z dziećmi, a także dzieci pozbawione opieki. Każda obecność w takim miejscu funkcjonariuszy wyposażonych w urządzenia służące obezwładnianiu osób przy pomocy energii elektrycznej może budzić u cudzoziemców, zwłaszcza osób należących do grup wrażliwych, dodatkowy stres, prowadzący do pogorszenia stanu psychofizycznego. Istnieje też ryzyko, że urządzenia te użyte zostaną przypadkowo lub nieprawidłowo.

Stosowanie urządzeń służących obezwładnianiu osób za pomocą energii elektrycznej, zadających poważny ból i potencjalnie zagrażających życiu, w określonych przypadkach może również prowadzić do naruszenia przepisów Konwencji ONZ w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania.

Rzecznik zwrócił się do Komendanta Głównego SG z prośbą o rozważenie możliwości ustanowienia, na poziomie organizacyjnym Straży Granicznej, dodatkowych, wewnętrznych regulacji dotyczących zasad stosowania przez funkcjonariuszy SG urządzeń służących obezwładnianiu osób za pomocą energii elektrycznej, zwłaszcza podczas interwencji podejmowanych w ośrodkach strzeżonych lub otwartych ośrodkach dla osób ubiegających się o ochronę międzynarodową.

Zastępca Komendanta Głównego Straży Granicznej w piśmie z 9 listopada 2017 r. zapewnił, że urządzenie przeznaczone do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej tzw. paralizator, nie stanowi każdorazowo wyposażenia dla funkcjonariusza Straży Granicznej planowanego do służby, a jedynie w przypadku: udziału w doprowadzeniu osoby lub wystąpienia sytuacji nadzwyczajnej. Wskazał też, że posiadanie certyfikowanego paralizatora elektrycznego przez przeszkolonego funkcjonariusza SG nie oznacza konieczności jego użycia. Zdaniem Zastępcy Komendanta Głównego Straży Granicznej obecnie nie zachodzi potrzeba wprowadzenia dodatkowych regulacji w zakresie użycia urządzeń służących obezwładnianiu osób za pomocą energii elektrycznej. Przedstawione przez Rzecznika zdarzenia miały charakter incydentalny, zaś reakcja funkcjonariuszy SG była adekwatna do zaistniałej sytuacji i zgodna z obowiązującymi przepisami.

23. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (III.7064.186.2017 z 25 października 2017 r.) – w sprawie kolizji uprawnień do zasiłku pielęgnacyjnego i dodatku pielęgnacyjnego osób, które osiągnęły wiek 75 lat.

Zgodnie z przepisami ustawy o świadczeniach rodzinnych zasiłek pielęgnacyjny przyznaje się, na wniosek osoby zainteresowanej, w celu częściowego pokrycia wydatków wynikających z konieczności zapewnienia opieki i pomocy innej osoby w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji. Przysługuje on m.in. osobie, która ukończyła 75 lat.

Dodatek pielęgnacyjny otrzymują, stosownie do przepisu ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych osoby uprawnione do emerytury lub renty, jeżeli zostały uznane za całkowicie niezdolne do pracy oraz do samodzielnej egzystencji albo ukończyły 75 lat. Ustawodawca przyjął zatem, że osoba, która ukończyła 75. rok życia, jest uprawniona do dodatku pielęgnacyjnego bez potrzeby weryfikowania jej stanu zdrowia w drodze badania lekarza orzecznika ZUS, jak to ma miejsce wobec pozostałej grupy uprawnionych. W praktyce organy Zakładu Ubezpieczeń Społecznych niejako z urzędu przyznają prawo do dodatku pielęgnacyjnego emerytom/rencistom, którzy ukończyli 75. rok życia.

W ustawie o świadczeniach rodzinnych uregulowano kwestię zbiegu uprawnień zasiłku i dodatku pielęgnacyjnego w ten sposób, iż świadczenia te wykluczają się wzajemnie. Rozwiązanie powyższe ma zapobiec pobieraniu

świadczenia o tym samym charakterze i spełniającym identyczną funkcję z dwóch źródeł. Ustawodawca nie tylko wykluczył możliwość otrzymywania obu świadczeń jednocześnie przez osobę uprawnioną, ale wyłączył też swobodę decydowania przez osobę uprawnioną, które świadczenie chce otrzymywać i wprowadził regułę kolizyjną wyłączającą przyznanie zasiłku pielęgnacyjnego osobie uprawnionej do dodatku pielęgnacyjnego. Osoba, która pobrała nienależnie świadczenia rodzinne, jest obowiązana do ich zwrotu. W ustawie o świadczeniach rodzinnych wprowadzona została specjalna procedura zwrotu nadpłaconego zasiłku pielęgnacyjnego, w przypadku gdy organ rentowy przyzna za ten sam okres dodatek pielęgnacyjny.

Do kolizji dochodzi jednak również w sytuacji, gdy osobie starszej z niepełnosprawnością, która miała bezterminowo ustalone prawo do zasiłku pielęgnacyjnego, przyznany zostaje z urzędu (bez wniosku i woli tej osoby) dodatek pielęgnacyjny. W konsekwencji uznaje się, że osoba taka w sposób nienależny pobrała zasiłek pielęgnacyjny. Wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich budzi fakt, iż konsekwencje działań ZUS w takich przypadkach przerzucane są wyłącznie na obywatela. W sposób szczególny dotyczy to osób starszych i niepełnosprawnych, którzy ze względu na wiek i sytuację psychofizyczną winni mieć pewność co do kierowanych względem nich rozwiązań i decyzji prawnych.

W ocenie Rzecznika w celu wyeliminowania sygnalizowanego problemu konieczne jest stosowne doprecyzowanie regulacji ustawowych określających dostęp osób nabywających z tytułu ukończenia 75. roku życia prawo do dodatku pielęgnacyjnego i zasiłku pielęgnacyjnego. Nie bez znaczenia jest w omawianym obszarze wzmocnienie współdziałania organów rentowych z jednostkami pomocy społecznej.

Rzecznik zwrócił się do Minister z prośbą o przedstawienie stanowiska wobec przedmiotowego zagadnienia oraz rozważenie zasadności podjęcia stosownej inicjatywy ustawodawczej.

24. Ministra Zdrowia (V.7014.29.2016 z 25 października 2017 r.) – w sprawie braku prawnych mechanizmów regulujących maksymalny czas pracy personelu medycznego.

Na podstawie ostatnich doniesień medialnych o przypadkach zgonów lekarzy w miejscu pracy Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministra w sprawie braku prawnych mechanizmów regulujących maksymalny czas pracy personelu medycznego. Bez wątpienia, nadmierne obciążenie pracą i stałe przekraczanie norm czasu pracy negatywnie wpływa na stan zdrowia aktywnych zawodowo lekarzy i bezpieczeństwo pacjentów.

Lekarze wykonują zawód nie tylko na podstawie umowy o pracę, ale też w oparciu o umowy cywilne i indywidualną praktykę. Taki stan rzeczy jest wynikiem deficytu kadr medycznych i niedofinansowania służby zdrowia, także pod kątem wynagrodzeń. W przypadkach, gdy wynagrodzenie otrzymywane ze

stosunku pracy jest nieadekwatne do oczekiwań i potrzeb lekarza, to okoliczność ta zmusza go do wykonywania zawodu jednocześnie w kilku miejscach lub w oparciu o kilka umów. W takiej sytuacji, jest wielce prawdopodobne, że relacja między liczbą przepracowanych godzin, a liczbą godzin odpoczynku będzie na niekorzyść tej ostatniej.

Niestety, podczas wykonywania pracy w innych formach prawnych niż umowa o pracę, albo w przypadku pracy na kilku etatach, brakuje mechanizmów chroniących osobę wykonującą zawód przed zachwianiem relacji między liczbą przepracowanych godzin, a liczbą godzin przeznaczonych na odpoczynek.

W opinii Rzecznika sposobem na rozwiązanie tego problemu może być przyjęcie nieprzekraczalnej, tygodniowej normy godzin wykonywania pracy przez lekarza w danym podmiocie leczniczym, bez względu na podstawę świadczenia pracy (etat i umowy cywilnoprawne). Współistniejącym rozwiązaniem mogłoby być wówczas przyjęcie regulacji prawnych gwarantujących minimalne okresy odpoczynku osobom wykonującym zawody medyczne w więcej niż w jednym podmiocie leczniczym, niezależnie od podstawy świadczenia pracy.

Ponadto, Rzecznik zwrócił uwagę kwestię nadmiernego wykorzystywania tzw. klauzuli opt-out, której zastosowanie w umowie pozwala świadczyć pracę w wymiarze przekraczającym przeciętnie 48 godzin na tydzień w przyjętym okresie rozliczeniowym. W ocenie Prezesa Naczelnej Rady Lekarskiej klauzula ta jest wykorzystywana głównie po to, aby zapewnić należytą obsadę dyżurów lekarskich w godzinach nocnych. Mimo iż obecnie dyżur medyczny jest wliczany do czasu pracy, to pracodawcom dano możliwość zobowiązania lekarza do pełnienia dyżurów z przekroczeniem 48-godzinnej maksymalnej tygodniowej normy czasu pracy na podstawie podpisanej przez pracownika klauzuli opt-out. Wieloletnie nawarstwianie się przekroczeń tygodniowych norm czasu pracy poprzez wykonywanie ciężkiej i odpowiedzialnej pracy negatywnie wpływa na stan zdrowia dyżurujących lekarzy.

Szczególny niepokój wzbudza sytuacja lekarzy pracujących w Szpitalnych Oddziałach Ratunkowych (SOR) i Centrach Urazowych (CU). Praca w tych jednostkach charakteryzuje się wyjątkowo trudnymi warunkami. Wielokrotnie wymaga od pracownika większej odporności psychicznej i wysiłku fizycznego niż na innych oddziałach szpitala. W tych miejscach pracy nie tylko lekarze, ale także ratownicy medyczni i pielęgniarki powinni mieć gwarancje maksymalnych norm czasu pracy w danym okresie rozliczeniowym, bez względu na podstawę prawną jej świadczenia.

Zdaniem Rzecznika warta rozważenia jest także kwestia przyjęcia publicznie dostępnego rejestru medycznego, w którym ujawniane byłyby wszystkie miejsca wykonywania zawodu przez lekarza wraz z podaniem formy prawnej, w oparciu o jaką jest świadczona praca. Tak skonstruowany rejestr pomógłby dokonywać oceny obciążenia zawodowego lekarza i je stale monitorować.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o udzielenie odpowiedzi na postawione w niniejszym wystąpieniu pytania oraz ewentualne zainicjowanie stosownych zmian legislacyjnych.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia w piśmie z 19 grudnia 2017 r. wyjaśnił, że w ocenie Ministerstwa Zdrowia przyczyną nadmiernego wydłużania czasu pracy lekarzy są nie tyle niewystarczające zabezpieczenia zawarte w przepisach prawa, ale przede wszystkim, na co wskazuje również Państwowa Inspekcja Pracy, deficyt kadr medycznych. Ministerstwo Zdrowia podejmuje systematycznie działania zmierzające do zwiększenia liczby personelu medycznego w Polsce, jednak z uwagi na tok nabywania wiedzy i umiejętności, efekty tych działań przyniosą odczuwalną poprawę sytuacji kadrowej dopiero w perspektywie najbliższych lat. Przedstawiciel resortu poinformował także, że 8 czerwca 2017 r. uchwalona została ustawa o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego pracowników wykonujących zawody medyczne zatrudnionych w podmiotach leczniczych, na mocy której w okresie od dnia 1 lipca 2017 r. do dnia 31 grudnia 2021 r. podmioty lecznicze w drodze corocznych rozmów ze związkami zawodowymi będą ustalać wysokość stopniowego wzrostu wynagrodzeń zasadniczych pracowników wykonujących zawody medyczne, z uwzględnieniem minimalnych wymogów określonych w ustawie. Zakresem ww. ustawy zostali objęci wszyscy lekarze, którym w zależności od kwalifikacji, w tym posiadanego stopnia specjalizacji, zostały przypisane odpowiednie współczynniki pracy. Ustawa ma zastosowanie również do lekarzy i lekarzy dentystów odbywających specjalizację w ramach rezydentury oraz lekarzy stażystów, jednak ich wynagrodzenia regulowane są stosownymi rozporządzeniami Ministra Zdrowia. Ponadto, resort zdrowia, wychodząc naprzeciw licznym postulatom młodych lekarzy, podjął prace zmierzające do wprowadzenia zmian systemowych związanych z procesem kształcenia lekarzy i lekarzy dentystów poprzez nowelizację ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty. Podjęto również działania mające na celu usprawnienie i uelastycznienie procesu szkolenia specjalizacyjnego lekarzy i lekarzy dentystów. Jednym z ww. działań zainicjowanych przez Ministra Zdrowia jest aktualizacja obowiązujących programów specjalizacyjnych w poszczególnych dziedzinach medycyny, przeprowadzana obecnie przez konsultantów krajowych.

25. Ministra Rozwoju i Finansów (V.511.446.2017 z 31 października 2017 r.) – w sprawie skutków ratyfikacji przez Polskę Konwencji wielostronnej implementującej środki traktatowego prawa podatkowego.

Z docierających do Rzecznika Praw Obywatelskich sygnałów wynika, że obywatele mają wątpliwości co do skutków ratyfikacji przez Polskę Konwencji wielostronnej implementującej środki traktatowego prawa podatkowego, mające

na celu zapobieganie erozji podstawy opodatkowania i przenoszenia zysku (dalej: Konwencja).

Kwestią wzbudzającą szereg kontrowersji wśród Polaków pracujących za granicą (w szczególności w Wielkiej Brytanii) jest przyjęcie przez Polskę art. 5 Konwencji regulującego zmianę metod unikania podwójnego opodatkowania (z wyłączenia z progresją na metodę zaliczenia proporcjonalnego). Obywatele obawiają się, że na skutek wejścia w życie Konwencji, polscy rezydenci podatkowi pracujący za granicą będą musieli złożyć zeznanie podatkowe, nawet jeżeli w Polsce nie uzyskają dochodów. W doniesieniach prasowych pojawiają się też wątpliwości, czy zmiany wynikające z dostosowania umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania (UPO) do Konwencji nie doprowadzą do uchylecia tzw. ulgi abolicyjnej.

W myśl obecnie obowiązującej ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, w przypadku obywateli uzyskujących dochody, w państwach z którymi obowiązuje UPO przewidująca metodę zaliczenia może mieć zastosowanie tzw. ulga abolicyjna. Podatnik podlegający nieograniczonemu obowiązkowi podatkowemu, rozliczający uzyskane w roku podatkowym za granicą dochody ze stosunku pracy, z działalności wykonywanej osobiście, z pozarolniczej działalności gospodarczej, czy z praw majątkowych w zakresie praw autorskich i praw pokrewnych w rozumieniu odrębnych przepisów, z wykonywanej poza terytorium Polski działalności artystycznej, literackiej, naukowej, oświatowej i publicystycznej, z wyjątkiem dochodów (przychodów) uzyskanych z tytułu korzystania z tych praw lub rozporządzania nimi – ma prawo dokonać stosownego odliczenia. Odliczeniu podlega kwota stanowiąca różnicę między podatkiem obliczonym przy zastosowaniu metody zaliczenia a kwotą podatku obliczonego według metody wyłączenia z progresją. Skutkiem zastosowania ulgi abolicyjnej jest to, że ostateczna wysokość podatku płaconego w Polsce, uwzględniająca dochody z tych państw (w przypadku których stosuje się metodę zaliczenia), będzie taka, jakby zastosowano metodę wyłączenia z progresją.

Ponadto, Konwencja może mieć wymiar profiskalny, a przeciętny podatnik nie poradzi sobie z jej zastosowaniem. Problemem może być zrozumienie, jaki wpływ będzie miała Konwencja na przepisy danej UPO. Konwencja ma być stosowana z pierwszeństwem wobec UPO. Zatem, przy ocenie sytuacji podatkowej konieczne będzie analizowanie wielu aktów prawnych, tj. ustawy krajowej, danej UPO, a także przepisów Konwencji (która w pewnym zakresie będzie modyfikować postanowienia UPO). Nie wiadomo również, czy Konwencja będzie jednolicie stosowana przez jej wszystkich sygnatariuszy. Tym samym, pojawia się wątpliwość, czy wejście w życie Konwencji nie spowoduje dodatkowych utrudnień w i tak już skomplikowanej materii podatkowej.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o ocenę poruszonej kwestii i zajęcie stanowiska w sprawie, w szczególności co do przewidywanych skutków ratyfikacji przez Polskę Konwencji i problemu jej wielostopniowego stosowania.

Poprosił również o wskazanie, czy resort zamierza wypracować rozwiązania mające na celu wyeliminowanie bądź ograniczenie obowiązków administracyjnych w odniesieniu do polskich rezydentów podatkowych pracujących za granicą.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów w piśmie z 1 grudnia 2017 r. wyjaśnił, że planowana przez Polskę zmiana metody unikania podwójnego opodatkowania jest rozwiązaniem mającym na celu walkę z unikaniem opodatkowania i agresywną optymalizacją podatkową. Skutkiem agresywnego planowania podatkowego jest efektywne zwiększenie obciążeń podatkowych ponoszonych przez obywateli – małe i średnie przedsiębiorstwa, a nawet pracowników. Z uwagi na ograniczenie ciężaru podatkowego międzynarodowych koncernów, na pozostałych podmiotach spoczywa ciężar zapewnienia stałych wpływów do budżetu państwa. Zmiana metody unikania podwójnego opodatkowania nie ma na celu i nie spowoduje zwiększenia obciążeń podatkowych osób fizycznych. W stosunku do obywateli polskich pracujących i mieszkających na stałe za granicą zmiana metody unikania podwójnego opodatkowania nie znajdzie w ogóle zastosowania, a ich sytuacja prawno-podatkowa nie ulegnie zmianie. Z kolei w przypadku osób fizycznych mieszkających na stałe w Polsce i pracujących za granicą zmiana metody unikania podwójnego opodatkowania z metody wyłączenia z progresją na metodę zaliczenia proporcjonalnego będzie wyłącznie oznaczać obowiązek złożenia rocznego zeznania podatkowego w Polsce i nie wpłynie na wysokość podatku z uwagi na specjalne rozwiązania przewidziane w Ustawie PIT. Obecnie Ministerstwo Finansów prowadzi prace mające na celu ewentualne wprowadzenie rozwiązań usuwających dodatkowe obowiązki administracyjne w związku ze zmianą metody unikania podwójnego opodatkowania.

26. Ministra Sprawiedliwości (V.510.222.2017 z 31 października 2017 r.) – w sprawie praktyki wierzycieli polegającej na występowaniu o wydanie nakazu zapłaty w elektronicznym postępowaniu upominawczym, bez zamiaru prowadzenia dalszego sporu sądowego w przypadku wniesienia sprzeciwu przez stronę pozwaną.

Do Rzecznika Praw Obywatelskich docierają liczne sygnały od osób indywidualnych, ale także od Rzeczników Konsumentów dotyczące praktyki wierzycieli polegającej na występowaniu o wydanie nakazu zapłaty w elektronicznym postępowaniu upominawczym, bez zamiaru prowadzenia dalszego sporu sądowego w przypadku wniesienia sprzeciwu przez stronę pozwaną.

Elektroniczne postępowanie upominawcze zawiera znaczące ułatwienia dla wierzyciela w dochodzeniu roszczenia o zapłatę. Zgodnie z przepisami o elektronicznym postępowaniu upominawczym, powód wnosi pisma wyłącznie za pośrednictwem systemu teleinformatycznego. Ponadto, na powódzie ciąży wyłącznie obowiązek wskazania dowodów na poparcie twierdzeń stanowiących

podstawę powództwa. Jednocześnie powód nie dołącza wymienionych dowodów, co stanowi odstępstwo od ogólnych zasad procesu cywilnego. Pełnomocnik powoda wnosząc pozew w elektronicznym postępowaniu upominawczym nie jest także zobowiązany do dołączenia do pisma pełnomocnictwa oraz dalszych dokumentów celem wykazania umocowania do działania w imieniu powoda. Nadto, od pozwu w elektronicznym postępowaniu upominawczym pobierana jest ¼ opłaty stosunkowej.

Powyższe ułatwienia, które w zwykłym obrocie prawnym wypełniają swą funkcję szybszego i prostszego sposobu dochodzenia roszczeń pieniężnych, stanowią także zachętę do wnoszenia pozwów „na próbę”, w tym przez wyspecjalizowane firmy windykacyjne, dochodzące należności, jako wierzyciele wtórni. W praktyce, w sprawach, w których roszczenie jest wątpliwe np. ze względu na brak dokumentacji lub też możliwy do podniesienia jest zarzut przedawnienia po wniesieniu sprzeciwu przez stronę pozwaną i przekazaniu sprawy do rozpoznania przez sąd właściwości ogólnej, żądanie nie jest już dalej popierane przez powoda. Często sytuacją jest nieuzupełnianie przez powoda braków pisma procesowego, a w konsekwencji umorzenie postępowania przez sąd rozpoznający sprawę na podstawie art. 505³⁷ § 1 k.p.c.

Na tle ww. regulacji zarysowuje się problem braku określenia przez ustawodawcę skutków procesowych i materialnoprawnych, jakie powstają dla powództwa wniesionego w elektronicznym postępowaniu upominawczym w związku z umorzeniem postępowania. W tym zakresie orzecznictwo sądowe wskazuje w szczególności, że luka prawna dotyczy kwestii zwrotu opłaty stosunkowej uiszczonej przez powoda.

Z punktu widzenia praw i wolności człowieka zastrzeżenie budzi przede wszystkim praktyka polegająca na nadużywaniu instytucji elektronicznego postępowania upominawczego do dochodzenia należności wątpliwych, powstałych w wyniku działań naruszających prawo. Problem ten pogłębia także możliwość wielokrotnego zbywania roszczeń. Z kolei formalizm i automatyzm elektronicznego postępowania upominawczego pozwala na wielokrotne dochodzenia takich należności, bez względu na ich merytoryczną zasadność. Sprawy nie rozstrzyga wiążąco także wniesienie przez stronę pozwaną sprzeciwu od nakazu zapłaty w elektronicznym postępowaniu upominawczym. Jak pokazuje praktyka, powód, którego roszczenie zostało zakwestionowane w sprzeciwie, może uniknąć wydania niekorzystnego dla siebie orzeczenia oddalającego powództwo, poprzez doprowadzenie do umorzenia przez sąd postępowania na podstawie 505³⁷ § 1 k.p.c. W ten sposób nie obciąża go także ryzyko powstania negatywnych konsekwencji, jakie ustawa wiąże co do zasady z wniesieniem niezasadnego powództwa.

W obecnym stanie prawnym opisane umorzenie nie powoduje powstania konsekwencji prawnych dotyczących sporu, poza materialnoprawnym skutkiem w postaci przerwania biegu terminu przedawnienia. Przy czym ewentualna korzyść w postaci uzyskania tytułu egzekucyjnego dotyczącego wątpliwego

roszczenia stanowi czynnik sprzyjający instrumentalnemu wykorzystywaniu instytucji elektronicznego postępowania nakazowego.

W związku z powyższym powstaje wątpliwość, czy elektroniczne postępowanie upominawcze jest właściwą drogą do dochodzenia należności przez wierzycieli – profesjonalistów, posiadających wobec konsumentów roszczenia o charakterze masowym. Chodzi tu w szczególności o ten rodzaj działalności, który jest oparty na zawieraniu umów na odległość lub poza lokalem przedsiębiorstwa, gdyż jak pokazuje praktyka obrotu gospodarczego, właśnie ona niesie zwiększone ryzyko wystąpienia praktyk naruszających prawo.

W elektronicznym postępowaniu upominawczym zachwiana zostaje zatem równowaga między stronami procesu. Przy czym, niemający wystarczających argumentów prawnych powód może bez negatywnych konsekwencji wycofać się z postępowania, wykorzystując podstawę formalną wynikającą z art. 505³⁷ § 1 k.p.c. Co więcej, złożenie pozwu może tu służyć wyłącznie przerwaniu biegu terminu przedawnienia. Natomiast strona pozwana nie może w tej sytuacji uzyskać orzeczenia sądowego, zgodnie ze swym interesem, tj. oddalenia powództwa, jak też jest w dalszym ciągu zagrożona możliwością cesji wierzytelności i koniecznością podjęcia obrony w kolejnym postępowaniu.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o poinformowanie o zajęтым stanowisku w przedstawionej sprawie oraz o rozważenie zasadności przeprowadzenia zmian legislacyjnych w przepisach regulujących elektroniczne postępowanie upominawcze, w celu zapewnienia większej równowagi uprawnień stron procesu oraz zapewnienia ochrony praw konsumentów wobec działań wierzycieli nadużywających możliwości wnoszenia powództw w wyżej wskazanym postępowaniu odrębnym.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w piśmie z 11 grudnia 2017 r. zauważył, że elektroniczne postępowanie upominawcze udowodniło swą przydatność w praktyce, odciażając sądy cywilne od rozpoznawania ogromnej liczby spraw. Jako droga taniego i szybkiego uzyskania tytułu wykonawczego w sprawach niespornych powinno pozostać alternatywą dla zwykłego procesu. Dostrzegając jednak pewne mankamenty elektronicznego postępowania upominawczego ustawodawca wprowadził już zmiany mające na celu jego usprawnienie oraz zwiększenie ochrony praw pozwanych. Między innymi nowelą, która weszła w życie w dniu 7 lipca 2013 r., ograniczono możliwość dochodzenia roszczeń w elektronicznym postępowaniu upominawczym, zwłaszcza tych przedawnionych. Dalsze zmiany tego postępowania przewidziano w procedowanym w Ministerstwie Sprawiedliwości projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw. Mają one polegać przede wszystkim na wprowadzeniu możliwości zaskarżenia nakazu zapłaty w części, a także umorzeniu postępowania w przypadku braku podstaw do wydania nakazu zapłaty, uchylenia nakazu zapłaty albo jego zaskarżenia. W resorcie sprawiedliwości prowadzone są także prace legislacyjne, w ramach których planuje się zmianę art. 117 Kodeksu

cywilnego, polegającą na wprowadzeniu odrębnej regulacji skutku przedawnienia roszczeń przysługujących przeciwko konsumentom. Przewiduje się zaostrzenie reżimu przedawnienia roszczeń przedsiębiorców wobec konsumentów poprzez wprowadzenie następującego z mocy prawa, z upływem terminu przedawnienia, skutku w postaci niemożności skutecznego dochodzenia roszczenia. Planowane regulacje znajdą również zastosowanie na gruncie elektronicznego postępowania upominawczego.

27. Ministra Energii (IV.7215.186.2016 z 2 listopada 2017 r.) – w sprawie stosowania przez właścicieli i zarządców zasobów lokalowych podzielników kosztów ciepła dla potrzeb rozliczania kosztów ciepła dostarczanego do lokali mieszkalnych i użytkowych w budynkach wielolokalowych.

W sferze zainteresowania Rzecznika Praw Obywatelskich znajduje się problematyka stosowania przez właścicieli i zarządców zasobów lokalowych podzielników kosztów ciepła dla potrzeb rozliczania kosztów ciepła dostarczanego do lokali mieszkalnych i użytkowych w budynkach wielolokalowych.

Obywatele poruszający powyższą kwestię w skargach kierowanych do Rzecznika zwracają uwagę na krzywdzące nieprawidłowości w rozliczeniach za ciepło, których efektem są wysokie dopłaty do kosztów ogrzewania, wynoszące nawet kilka tysięcy złotych w okresie rozliczeniowym. Wskazują również, że są zmuszani do ponoszenia kosztów ciepła, którego teoretycznie, w fizycznej postaci, nie ma możliwości dostarczenia do zajmowanego lokalu lub gdy zużycie ciepła rejestrowane jest także w okresie letnim.

W ocenie Rzecznika zarzuty podnoszone w skargach zasługują na rozważenie, ponieważ zwracają uwagę na problem braku wystarczających regulacji prawnych określających sposób funkcjonowania i użytkowania w lokalach mieszkalnych podzielników kosztów ciepła, jak również zasad dokonywania rozliczeń kosztów ciepła dostarczanego do lokali w budynkach wielolokalowych przy wykorzystaniu wspomnianych urządzeń.

W licznych wystąpieniach generalnych, kierowanych od 2000 r. do Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa, Ministra Gospodarki oraz do Prezesa Rady Ministrów Rzecznik wskazywał na istnienie pilnej potrzeby uregulowania zasad rozliczania z indywidualnymi użytkownikami lokali kosztów dostawy ciepła do lokali. Jednak mimo kolejnych nowelizacji Prawa energetycznego, wciąż brakuje uregulowań prawnych określających sposób funkcjonowania i użytkowania w lokalach mieszkalnych, dla potrzeb rozliczenia kosztów zużycia energii cieplnej, podzielników tych kosztów oraz zasad dokonywania rozliczeń kosztów ciepła dostarczanego do lokali w budynkach wielolokalowych przy wykorzystaniu wspomnianych urządzeń.

Bez wątpienia, brak przepisów regulujących system dokonywania rozliczeń na podstawie podzielników kosztów zużycia ciepła, jak również brak przepisów

pozwalających na kontrolę prawidłowości stosowania i działania tych urządzeń w oczywisty sposób musi rodzić pytanie o wiarygodność dokonywanych rozliczeń. Jest to o tyle istotne, że dotyczy zobowiązań finansowych znaczącej części społeczeństwa. Z uwagi zarówno na skalę problemu, długotrwałość jego występowania, jak i fakt, że ma on bezpośredni związek ze sferą praw obywatelskich (bowiem dotyka kwestii zaspokajania najbardziej podstawowych potrzeb bytowych obywateli) wprowadzenie stosownych regulacji w tym zakresie stanowi obowiązek państwa.

W jednym z pism nadesłanych do Rzecznika przez Ministra Energii zawarta została natomiast wzmianka o planach dotyczących utworzenia w resorcie grupy roboczej, której zadaniem będzie przygotowanie wymagań dla instalacji rozprowadzających ciepło w budynkach wielolokalowych, a także szczegółowych wymagań dla właścicieli lub zarządców budynku w zakresie zasad podziału kosztów zużycia energii cieplnej, zapewniających przejrzystość i dokładność rozliczania indywidualnego za pomocą wykorzystywanych podzielników kosztów.

Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o nadesłanie informacji, czy zespół taki został powołany, a jeżeli tak, to na jakim etapie znajdują się podjęte przez ten zespół prace oraz w jakim kierunku zmierzają.

Minister Energii w piśmie z 30 listopada 2017 r. poinformował, że kierowany przez niego resort, świadomy złożoności problematyki rozliczeń kosztów zużycia ciepła w budynkach wielolokalowych oraz konieczności wprowadzenia niezbędnych regulacji, utworzył Grupę Roboczą ds. określenia wytycznych dla indywidualnego rozliczania kosztów zakupu ciepła w budynkach wielolokalowych. Zadaniem grupy jest m.in. przygotowanie wymagań dla instalacji rozprowadzających ciepło w budynkach wielolokalowych, a także szczegółowych wymagań dla właścicieli lub zarządców budynku w zakresie zasad podziału kosztów zużycia energii cieplnej, zapewniających przejrzystość i dokładność rozliczania indywidualnego za pomocą wykorzystywanych podzielników kosztów.

28. Ministra Sprawiedliwości (II.511.507.2017 z 3 listopada 2017 r.) – w sprawie konstytucyjności publicznego ogłaszania wyroków nakazowych w postępowaniu karnym.

W zainteresowaniu Rzecznika Praw Obywatelskich pozostaje zagadnienie publicznego ogłaszania wyroków nakazowych w postępowaniu karnym (art. 418a Kodeksu postępowania karnego), w szczególności, czy instytucja wyroku nakazowego jest zgodna z Konstytucją, przewidującą, że wyrok ogłaszany jest publicznie.

Wymaganie publicznego ogłoszenia wyroku oznacza, że rozstrzygnięcie sprawy powinno być podane do publicznej wiadomości. Podstawową formą upublicznienia tak rozumianego wyroku jest jego ustne ogłoszenie – przez odczytanie jego sentencji i podanie jego zasadniczych motywów – na otwartym

dla publiczności (jawnym) posiedzeniu sądowym po zamknięciu rozprawy. Nie jest to jednak jedyna forma upublicznienia rozstrzygnięcia, która spełnia standard konstytucyjny. Za wystarczające można też uznać udostępnienie orzeczenia w siedzibie sądu do wglądu osobom postronnym lub umieszczenie pełnej jego treści w rejestrze lub zbiorze orzeczeń. Konieczności upublicznienia orzeczenia *per se* nie wyklucza wcześniejsze wyłączenie jawności postępowania poprzedzającego jego wydanie, jakkolwiek motywy leżące u podłoża tego wyłączenia mogą być relewantne także w wypadku samego orzeczenia.

W postępowaniu nakazowym nie dochodzi do publicznego ogłoszenia wyroku na posiedzeniu ani ustnego przytoczenia jego najważniejszych motywów, zaś pisemne pouczenie o dopuszczalności zaskarżenia go sprzeciwem doręcza się stronom wraz z odpisem wyroku nakazowego i – w przypadku oskarżonego i jego obrońcy – z odpisem aktu oskarżenia. Ponadto, skoro posiedzenie w trybie nakazowym odbywa się bez udziału stron, a o terminie posiedzenia nawet się ich nie zawiadamia, w posiedzeniu tym nie bierze udziału nie tylko publiczność, ale i same strony postępowania.

Zdaniem Rzecznika wskazane jest, aby informacja o pełnej treści wyroku została podana do publicznej wiadomości, i to niezwłocznie – na rozprawie poprzez odczytanie wyroku, na posiedzeniu z wyłączeniem jawności w inny sposób gwarantujący publiczności zapoznanie się z treścią wyroku. Posiedzenie, w odróżnieniu od rozprawy, nie ma charakteru publicznego. Dążąc do rozwiązania problemu ogłoszenia wyroku wydanego na posiedzeniu w taki sposób, aby zapewnić zgodność z ustawą zasadniczą, a także z aktami prawa międzynarodowego, ustawą nowelizacyjną wprowadzono instytucję udostępnienia, która wydaje się jednak niewystarczająca. Wciąż nierozwiązany pozostaje problem, skąd osoba zainteresowana ma powziąć wiadomość, że konkretna sprawa została zakończona i odpis wyroku, który w niej zapadł, złożony jest w kancelarii sądowej. Wydaje się, że przez złożenie odpisu wyroku w sekretariacie sądu do publicznego wglądu realizuje się jedynie prawo obywatela do uzyskania informacji o działalności władzy publicznej, którą są też sądy, a nie realną gwarancję zasady jawności zewnętrznej. Samo złożenie odpisu wyroku wydanego na posiedzeniu do publicznego wglądu w sekretariacie nie jest w istocie ogłoszeniem wyroku, lecz daje jedynie możliwość zapoznania się z dokumentem zawierającym wydany już wyrok sądu w danej sprawie.

Obecnie nie ma obowiązku sporządzania wokandy przed posiedzeniem, zaś wokandę z posiedzenia w przedmiocie wydania wyroku nakazowego sporządza sekretariat sądu. Wokanda ta zawiera imiona i nazwiska sędziów, sygnatury akt spraw wyznaczonych na posiedzenie, oznaczenie godzin, na które sprawy wyznaczono, imiona i nazwiska stron, podaje się ponadto sygnaturę akt oskarżyciela publicznego i kwalifikację prawną czynu zarzucanego oskarżonemu.

Zarządzenie zmieniające z dnia 30 czerwca 2006 r. wprowadziło możliwość sporządzania z posiedzeń bez udziału stron (zalicza się do nich też posiedzenie w

przedmiocie wydania wyroku nakazowego) wokandy w uproszczonej formie. Wokanda taka powinna zawierać co najmniej imiona i nazwiska sędziów, sygnatury akt spraw wyznaczonych na posiedzenie, rodzaj sprawy, a nadto kwalifikację karną czynu. W ocenie Rzecznika taka uproszczona forma wokandy z posiedzeń nakazowych z powodzeniem zastąpiłaby wypis. Nadal jednakże brakuje przepisu, który obligowałby sekretariat sądu, w którym zawisła sprawa, do wywieszania tychże wokand na tablicy w budynku sądu, w tym zwłaszcza brak jest regulacji, która w sposób jednoznaczny określiłaby tryb publicznego udostępnienia, w szczególności jego czas i miejsce.

Wywieszanie takich wokand z posiedzeń w przedmiocie wydania wyroku nakazowego wraz z informacją o czasie i miejscu udostępnienia tego rozstrzygnięcia stanowiłoby wypełnienie zasady publiczności. Dzięki takiej wiadomości zainteresowany byłby w stanie realnie zapoznać się z treścią wyroku nakazowego. Gdyby sekretariat sądu po sporządzeniu wokand z posiedzeń w przedmiocie wydania wyroku nakazowego był zobowiązany wywiesić je na zarządzenie upoważnionego sędziego na tablicy ogłoszeń w budynku sądu, przepis art. 418a k.p.k. w odniesieniu do wyroków nakazowych miałby szansę na realne stosowanie w praktyce. Ponadto, w ten sposób promulgacja byłaby publiczna, zatem zostałyby spełnione wymagania konstytucyjne oraz międzynarodowe.

Mając na uwadze powyższe, należy podkreślić konieczność jak najszybszej nowelizacji art. 418a Kodeksu postępowania karnego, celem zapewnienia jego zgodności z Konstytucją.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o rozważenie dokonania analizy problematyki poruszonej w niniejszym wystąpieniu oraz poinformowanie o stanowisku zajętym w sprawie.

29. Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka do Ministra Sprawiedliwości (IV.7023.8.2017 z 8 listopada 2017 r.) – w sprawie konieczności doprecyzowania przepisów dotyczących adopcji zagranicznych.

Do Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Rzecznika Praw Dziecka wpływają skargi wskazujące, iż procedura adopcyjna polskich dzieci przez osoby posiadające miejsce zamieszkania lub pobytu poza granicami naszego kraju w wielu przypadkach nie gwarantuje poszanowania praw dziecka. Na skutek tych skarg dokonana została analiza przepisów ją regulujących oraz przeprowadzonych przez ekspertów badań postępowań sądowych w tych sprawach, gdyż w ocenie obu Rzeczników zagadnienie to jest istotne ze względu na wagę zagrożenia interesu dzieci. Analiza ta wskazała potrzebę pilnej zmiany niektórych przepisów regulujących procedurę przeprowadzania adopcji zagranicznych, tak by zagwarantować pełną ochronę praw dziecka, wynikającą zarówno z Konstytucji oraz innych aktów prawnych, w tym Konwencji o

ochronie dzieci i współpracy w dziedzinie przysposobienia międzynarodowego (Konwencja haska).

W świetle obowiązujących przepisów prawa adopcja zagraniczna zawsze powinna być traktowana jako *ultima ratio*, co wynika wprost z Konwencji o prawach dziecka, która dopuszcza adopcję związaną z przeniesieniem dziecka do innego kraju tylko jako zastępczy środek opieki nad dzieckiem, jeżeli nie może być ono umieszczone w rodzinie zastępczej lub adopcyjnej albo nie można mu zapewnić w żaden inny odpowiedni sposób opieki w kraju jego pochodzenia. Zasada ta na poziomie ustawowym znajduje swój wyraz w przepisach Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, zgodnie z którymi adopcja zagraniczna jest dopuszczalna tylko wówczas, gdy w Polsce nie jest możliwe zapewnienie dziecku odpowiedniego zastępczego środowiska rodzinnego.

Z nadsyłanych do obu Rzeczników skarg wynika, że istniejące przepisy proceduralne nie gwarantują właściwej realizacji zasady subsydiarności przez polski organ procesowy. Co bardziej znamienne, samą potrzebę zmian w tym zakresie dostrzega także Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, o czym świadczy publikacja zamieszczona na oficjalnej stronie internetowej resortu, zatytułowana „Problemy adopcji międzynarodowych”. W dokumencie tym zaakcentowano konieczność podjęcia działań w celu zapewnienia, aby dzieci, które mają być adoptowane, znajdowały rodziców w Polsce. Z punktu widzenia Ministerstwa jest to konieczne zarówno z uwagi na dostrzegane przez resort nieprawidłowości w procesie adopcyjnym (np. rozdzielanie rodzeństw), jak również z uwagi na fakt, iż większość państw europejskich nie wydaje zgód na przysposobienie własnych dzieci przez kandydatów mieszkających w innych państwach. Z informacji zamieszczonych przez Ministerstwo wynika, że głównymi krajami prowadzącymi adopcje zagraniczne są kraje azjatyckie i afrykańskie, zaś na mapie Europy obok Polski pozostają nimi Ukraina i Rosja.

Z tego względu wydaje się niezbędne uzupełnienie zapowiadanych przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej prac legislacyjnych o rozwiązania stosowane w procedurze cywilnej, które na etapie postępowania sądowego gwarantowałyby pełną realizację zasady prymatu „adopcji krajowych” nad międzynarodowymi oraz nadrzędność dobra dziecka w procedurze adopcyjnej. Z nadsyłanych skarg wynika bowiem, iż w dalszym ciągu występują przypadki kierowania do adopcji zagranicznej dzieci, pomimo niewyczerpania wszystkich możliwości znalezienia kandydatów w Polsce, a także posiadania przez nie w kraju rodzeństwa, z którym kontakt po przysposobieniu zagranicznym zostaje zerwany.

Ponadto, zasadne jest wprowadzenie minimalnego okresu tzw. styczości preadopcyjnej między dzieckiem a kandydatami na przysposabiających, a także określenia minimalnych standardów wykonywania owej styczości (w tym także zapewnienia odpowiedniej dostępności tłumacza) i wprowadzenia jej niezależnej kontroli przez podmiot niezwiązany z toczącym się postępowaniem adopcyjnym.

W obrębie procedury przeprowadzania adopcji zagranicznych niezbędne wydaje się także dokonanie zmian poprzez ustanowienie przedstawiciela dziecka, który w sposób obiektywny będzie reprezentował jego interes w prowadzonym postępowaniu adopcyjnym oraz zwiększenie aktywności prokuratora w prowadzonych postępowaniach adopcyjnych, w szczególności rozważenie zasadności obligatoryjnego udziału prokuratora w tych postępowaniach.

Rzecznicy zwrócili się do Ministra z prośbą o ustosunkowanie się do zasygnalizowanych powyżej zagadnień oraz o informację, czy resort dostrzega potrzebę zmian obecnie obowiązujących przepisów proceduralnych dotyczących adopcji zagranicznych, a jeśli tak, to czy w resorcie planowane są lub prowadzone są prace legislacyjne w przedmiotowym zakresie.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w piśmie z 12 grudnia 2017 r. poinformował, że aktualnie w Ministerstwie Sprawiedliwości nie są prowadzone ani planowane prace legislacyjne zmierzające do nowelizacji przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego ani Kodeksu postępowania cywilnego mających zastosowanie w przypadku adopcji międzynarodowych. Minister Sprawiedliwości może podejmować działania tylko w takim zakresie, w jakim posiada upoważnienie ustawowe. Tymczasem sprawy adopcji, jak i pieczy zastępczej nad dzieckiem należą do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Z tych względów analiza obowiązujących rozwiązań prawnych, o których mowa w wystąpieniu Rzecznika, oraz ewentualna inicjatywa ustawodawcza będąca jej następstwem, należy do resortu rodziny, pracy i polityki społecznej. Odnosząc się do poszczególnych propozycji dotyczących omawianej problematyki, Podsekretarz Stanu podkreślił, że w obowiązującym stanie prawnym adopcja międzynarodowa jest co do zasady traktowana jako rozwiązanie ostateczne. Jak się wydaje, przywoływane w wystąpieniu problemy pojawiające się w praktyce orzeczniczej sądów rodzinnych wynikają nie tyle z niejasności przepisów, co z niestosowania ich *ad casu*, w znaczeniu nieuwzględniania specyfiki danej sprawy. W ocenie resortu sprawiedliwości przyjęte w Polsce regulacje w zakresie adopcji międzynarodowej odpowiadają *de facto* standardom międzynarodowym wynikającym z Konwencji haskiej o ochronie dzieci i współpracy w dziedzinie przysposobienia międzynarodowego, a także Konwencji o prawach dziecka.

30. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (III.552.4.2017 z 8 listopada 2017 r.) – w sprawie potrzeby opracowania standardów likwidacji placówek instytucjonalnej pieczy zastępczej.

Na tle docierających do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich sygnałów uwagę zwraca problem niewystarczającego zabezpieczenia interesów dzieci w sytuacji likwidacji placówki instytucjonalnej pieczy zastępczej, bądź rozwiązania umowy z podmiotem realizującym zadania w tym zakresie na podstawie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (dalej jako: ustawa).

Placówka opiekuńczo-wychowawcza powstaje z dniem uzyskania zezwolenia wojewody właściwego ze względu na miejsce prowadzenia placówki. W sytuacji, gdy podmiot, któremu wydano zezwolenie na prowadzenie placówki opiekuńczo-wychowawczej, przestanie spełniać warunki określone w ustawie i standardy usług oraz nie przedstawi, na żądanie wojewody, w wyznaczonym terminie, aktualnych dokumentów warunkujących uzyskanie zezwolenia, wojewoda cofa zezwolenie na prowadzenie placówki. Placówka może zostać zlikwidowana, gdy podmiot ją prowadzący uzyska zgodę wojewody. Zgoda taka może być wydana wówczas, gdy starosta zapewni właściwą pieczę zastępczą dzieciom z tej placówki.

Przepisy ustawy odnoszą się do procesu funkcjonowania placówki w aspekcie formalnoprawnym, jednak w żadnym zakresie nie podejmują kwestii zasad oraz trybu przenoszenia dzieci w sytuacji likwidacji placówki, czy też rozwiązania umowy z podmiotem realizującym zadanie zlecone. Ustawodawca całkowicie pomija kwestie wysłuchania stanowiska dzieci, formy, w jakiej powinno być wyrażone takie stanowisko, czy konieczności uprzedniego przygotowania każdego z dzieci do zmiany środowiska.

W ocenie Rzecznika uregulowany na poziomie ustawowym obowiązek zapewnienia przez starostę miejsc w pieczy zastępczej dzieciom likwidowanej placówki nie stanowi wystarczającej gwarancji realizacji praw dzieci i wymaga dodatkowej regulacji dotyczącej zabezpieczenia interesów i praw dzieci-wychowanków likwidowanych placówek. W takich okolicznościach dobro wychowanków powinno być traktowane jako cel nadrzędny, z uwagi m.in. na gwarancje opieki i pomocy władz publicznych wynikające z Konstytucji oraz Konwencji o prawach dziecka.

Szczególnie ważne zadanie w procesie likwidacyjnym spoczywa na służbach wojewody, które zgodnie z przepisami ustawy sprawują kontrolę nad przestrzeganiem praw dzieci w placówce. W przekonaniu Rzecznika to służby wojewody powinny, w oparciu o precyzyjne regulacje prawne, w sposób aktywny uczestniczyć w procesie likwidacyjnym, kontrolować przeprowadzanie przekształceń oraz badać przygotowanie dzieci do zmian, w tym w szczególności kwestie rzetelnego przedstawienia dzieciom propozycji, wysłuchania ich stanowiska oraz rozważenia możliwości jego uwzględnienia, zapoznania dzieci z nowym miejscem i opiekunami. Procedura zmian powinna także uwzględniać szczególne okoliczności dotyczące wychowanka. Zdaniem Rzecznika przeniesienie nie powinno oznaczać rozdzielenia rodzeństwa, zerwania wieloletnich więzi przyjaźni, pogorszenia standardu opieki czy dostępu do edukacji, utrudnienia kontaktu z rodziną. Z każdym wychowankiem, który ma rozeznanie swojej sytuacji, sprawa powinna być omówiona indywidualnie i tak uzgodniona, aby dawała podstawę do zaprojektowania indywidualnego programu.

Brak standardów w powyższym zakresie oznacza dużą różnorodność działań podejmowanych przez organy prowadzące placówki instytucjonalnej pieczy

zastępczej w okolicznościach likwidacji, nie zawsze stwarzających podstawy do zapewnienia dzieciom prawa do specjalnej ochrony i pomocy. W skrajnych przypadkach mogą prowadzić do naruszenia praw dzieci.

Rzecznik zwrócił się do Minister z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie, a w szczególności o rozważenie zasadności podjęcia stosownych działań prawodawczych.

31. Komendanta Głównego Policji (VII.613.4.2017 z 8 listopada 2017 r.) – w sprawie działań funkcjonariuszy Policji podejmowanych podczas zgromadzeń publicznych.

Rzecznik Praw Obywatelskich, jako organ stojący na straży praw i wolności człowieka i obywatela, do którego zadań należy m.in. kontrola przestrzegania prawa do zgromadzeń, z uwagą przygląda się zgromadzeniom publicznym organizowanym na terenie całego kraju. Niepokój Rzecznika wzbudzają doniesienia, z których wynika, że Policja podejmuje czynności wobec osób pokojowo protestujących, które to czynności mogą uniemożliwiać im korzystanie z wolności zgromadzeń.

Rzecznik powziął m.in. informację, że w trakcie interwencji Policji podczas zgromadzeń publicznych odbywanych w Puszczy Białowieskiej Policja używała siły wobec uczestników zgromadzenia (wyprowadzanie w kajdankach), legitymowała uczestników manifestacji, wręczała mandaty. W odpowiedzi na interwencję Rzecznika Komendant Powiatowy Policji w Hajnówce, a także Komendant Wojewódzki Policji w Białymstoku wyrazili opinię, że zgromadzenia publiczne odbywane w Puszczy Białowieskiej nie są zgromadzeniami spontanicznymi. Tymczasem w ocenie Rzecznika jest to błędne stanowisko, a podejmowane przez Policję czynności wobec pokojowo manifestujących nie uwzględniają istoty wolności zgromadzeń zagwarantowanej w Konstytucji.

W odniesieniu do zgromadzenia spontanicznego prawo o zgromadzeniach umożliwia odbycie zgromadzenia bez uprzedniego zawiadomienia. Skoro zgromadzenia publiczne, które odbywały się w Puszczy Białowieskiej nie zostały wcześniej zgłoszone do właściwego organu gminy, to należy uznać, że miały one charakter zgromadzeń spontanicznych, mających na celu zmanifestowanie przeciwko aktualnym wydarzeniom – w tym przypadku – związanych z wycinką drzew w Puszczy Białowieskiej. Jednocześnie organy władzy publicznej powinny zapewnić warunki realizacji wolności pokojowego zgromadzania się niezależnie od tego, w jakiej formie jednostki chcą z niej korzystać. Każde zgromadzenie mające charakter pokojowy korzysta bowiem z ochrony gwarantowanej w Konstytucji i aktach prawa międzynarodowego.

Zdaniem Rzecznika działania Policji, podejmowane wobec uczestników zgromadzeń odbywanych w Puszczy Białowieskiej budzą wątpliwości. Z informacji ogólnie dostępnych oraz wyjaśnień przekazanych przez Komendanta Powiatowego Policji w Hajnówce nie wynikało bowiem, aby protestujący

używali przemocy wobec osób trzecich, czy też stawiali opór policjantom albo niszczyli mienie publiczne czy prywatne. Należy zatem przyjąć, że manifestujący działali pokojowo i w granicach swojej wolności zgromadzeń.

W tym kontekście uwagę zwracają również działania Policji wobec uczestników zgromadzeń publicznych odbywanych w nocy z 9 na 10 lipca 2017 r. na Krakowskim Przedmieściu w Warszawie. Funkcjonariusze, w związku z zabezpieczaniem zaplanowanego na dzień 10 lipca 2017 r. zgromadzenia cyklicznego tzw. miesięcznicy, usunęli osoby protestujące na Krakowskim Przedmieściu, przez co przeszkodzili w odbywaniu w tym miejscu zgromadzenia zgłoszonego w trybie uproszczonym oraz zgromadzenia spontanicznego. Z wyjaśnień uzyskanych od Komendanta Stołecznego Policji wynika, że podjęte czynności związane były z wnioskiem BOR, jednak w ocenie Rzecznika takie uzasadnienie podjętych czynności nie znajduje potwierdzenia w Prawie o zgromadzeniach ani w ustawie o Biurze Ochrony Rządu.

Rzecznik wskazał, że opisane działania Policji, a także inne podobne interwencje i zastosowane sankcje mogą tworzyć w społeczeństwie efekt mrozący i powodować obawę obywateli przed korzystaniem z wolności zgromadzeń publicznych, powstrzymując bądź zniechęcając do udziału w innych manifestacjach stanowiących realizację konstytucyjnych praw i wolności. Obowiązkiem Policji jest podejmowanie środków przymusu bezpośredniego, a nawet rozwiązanie zgromadzenia w razie wystąpienia okoliczności uzasadniających takie działanie. Przesłankę ograniczenia wolności zgromadzeń przez wysoce restrykcyjny zakaz przeprowadzenia zgromadzenia należy jednak interpretować wąsko, a w razie konfliktu konstytucyjnie gwarantowanej wolności zgromadzeń z innymi prawami, takimi jak bezpieczeństwo, porządek publiczny – trzeba pamiętać, że wolność zajmuje pozycję równorzędną. Podstawowymi obowiązkami organów władzy publicznej związanymi z wolnością zgromadzeń jest zaś umożliwienie odbycia zgromadzenia i następnie zabezpieczenie jego pokojowego przebiegu.

Rzecznik zwrócił się do Komendanta z prośbą o przedstawienie stanowiska we wskazanych sprawach z zakresu ochrony wolności zgromadzeń, a także podjęcie stosownych kroków mających na celu zapewnienie realizacji tej wolności i przestrzeganie przez jednostki Policji standardów skutecznej ochrony wolności i praw człowieka i obywatela.

Komendant Główny Policji w piśmie z 11 grudnia 2017 r. podkreślił, że stwierdzenie wyrażone w wystąpieniu Rzecznika, sugerujące, iż działania Policji mają na celu wywołanie „efektu mrozącego” i spowodowanie obawy obywateli przed korzystaniem z wolności zgromadzeń, jest nieuzasadnione. Zabezpieczenie zgromadzeń publicznych przez Policję poprzedzane jest szeregiem działań, w wyniku których opracowywana jest dokumentacja planistyczna wraz z wariantami działań na wypadek różnych zagrożeń. Przed rozpoczęciem zabezpieczenia, funkcjonariusze, podczas odprawy do służby, pouczani są każdorazowo o obowiązku działania zgodnie z prawem i z poszanowaniem praw

człowieka, jego godności oraz zasad etyki zawodowej. Ponadto, Komendant poinformował o powołaniu grupy roboczej pod przewodnictwem Pełnomocnika Komendanta Głównego Policji do spraw Ochrony Praw Człowieka, która rozpocznie prace nad profesjonalizacją zabezpieczenia przez Policję zgromadzeń publicznych zarówno w aspektach prawnych, taktycznych oraz polityki public relations. Bezsprzecznym jest, że Policja jest zobowiązana do podejmowania czynności w każdym przypadku identyfikowania lub wystąpienia ryzyka naruszenia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Działania Policji każdorazowo dostosowywane są do istniejących zagrożeń. Komendant wskazał także, że analiza stanowisk opracowanych przez Komendanta Wojewódzkiego Policji w Białymstoku, Komendanta Stołecznego Policji oraz Komendanta Powiatowego Policji w Hajnówce, nie budzi wątpliwości co do podstaw prawnych i przyjętej metodyki działania przez podległych im policjantów.

32. Przewodniczącego Krajowej Rady Sądownictwa (VII.510.56.2017 z 10 listopada 2017 r.) – w sprawie złożenia przez KRS sprzeciwu wobec powierzenia obowiązków sędziego 265 asesorum, mianowanym przez Ministra Sprawiedliwości.

W dniu 30 października 2017 r. Krajowa Rada Sądownictwa (dalej: KRS) wydała komunikat o złożeniu sprzeciwu wobec powierzenia obowiązków sędziego 265 asesorum, którzy zostali mianowani przez Ministra Sprawiedliwości oraz złożyli wobec niego ślubowanie.

Rzecznik Praw Obywatelskich monitoruje sytuację dotyczącą sposobu funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, która w sposób bezpośredni przekłada się na realizację konstytucyjnego prawa każdego człowieka do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

Rzecznik z ogromną nadzieją przyjął informację o możliwości rozważenia przez KRS skorzystania z rozwiązania zawartego w ustawie o Krajowej Radzie Sądownictwa, zgodnie z którym, „w przypadku ujawnienia nowych okoliczności Rada może z urzędu lub na wniosek uczestnika postępowania ponownie rozpatrzyć sprawę”. Rzecznik w pełni popiera postulat przedstawicieli Stowarzyszenia „Iustitia”, że w obecnej sytuacji konieczne jest znalezienie rozwiązania, które zagwarantuje pełnienie urzędu przez należycie przygotowane do tego osoby. Nie można bowiem zapominać o gwarancjach wynikających z Konstytucji, zapewniających każdemu obywatelowi prawo dostępu do służby publicznej na równych zasadach.

W przekonaniu Rzecznika zastosowanie w opisanej sytuacji możliwości ponownego rozpatrzenia sprawy asesorum przez KRS służyć będzie realizacji zasady sprawiedliwości proceduralnej w postępowaniu przed KRS oraz dobrego wymiaru sprawiedliwości. Zasada ta stanowi jeden z proceduralnych standardów w postępowaniu przed organami władzy publicznej w demokratycznym państwie prawa. Uwzględnienie takiego sposobu rozwiązania aktualnej sytuacji przez

KRS, jeżeli zostanie zaakceptowane, doprowadzi do tego, iż to od indywidualnej decyzji asesora zależeć będzie, czy zwróci się on do KRS z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie jego sprawy, czy też wybierze rozwiązanie polegające na wniesieniu odwołania do Sądu Najwyższego.

W obecnym stanie prawnym brak jest podstawy prawnej do ponownego wpisania asesorów – wobec których wyrażony został sprzeciw przez KRS – na listę sporządzaną przez Dyrektora KSSiP i do ponownego mianowania ich przez Ministra Sprawiedliwości na stanowisko asesorskie. Przyjęcie powyższej interpretacji, przy braku inicjatywy ze strony ustawodawcy, może w rezultacie prowadzić do pozbawienia tych osób szansy na pełnienie urzędu asesora, a także możliwości ubiegania się o urząd sędziego.

Zaniepokojenie Rzecznika wzbudza również sytuacja prawna referendarzy sądowych i asystentów sędziów, którzy w latach 2011–2016 zdali egzamin sędziowski, a nie ukończyli aplikacji sędziowskiej w KSSiP. W stosunku do tych osób podnoszone są bowiem wątpliwości, czy spełniają one przesłanki do powołania na stanowisko asesora sądowego oraz czy zasadne jest stosowanie wobec nich przepisów ustawy o KRS, w zakresie możliwości ponownego rozpatrzenia ich sprawy przez KRS.

Z P.u.s.p. wynika, iż jednym z warunków mianowania na stanowisko asesora sądowego jest ukończenie aplikacji w KSSiP. Niemniej jednak, w ocenie Rzecznika, art. 15 ust. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej stanowił *lex specialis* – był więc szczególną podstawą do wpisania osób, które zdały egzamin sędziowski, ale nie odbyły aplikacji w KSSiP – na listę sporządzoną przez Dyrektora KSSiP, która była następnie podstawą do dokonania mianowania na asesora sądowego przez Ministra Sprawiedliwości.

Przyjęcie odmiennej interpretacji prowadziłoby do uznania bezcelowości wprowadzenia do porządku prawnego art. 15 ust. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej, a więc do podważenia fundamentalnego założenia demokratycznego państwa prawnego o racjonalności działań prawodawcy. Uniemożliwiłoby również realizację konstytucyjnego prawa dostępu do służby publicznej na równych zasadach.

Rzecznik wskazał ponadto, zgodnie z regulacjami zawartymi w ustawie nowelizującej, Minister Sprawiedliwości mianuje asesorów sądowych na podstawie listy klasyfikacyjnej sporządzonej przez Dyrektora KSSiP. Warunkiem umieszczenia na liście jest złożenie egzaminu sędziowskiego z wynikiem pozytywnym. Minister Sprawiedliwości nie ma więc możliwości odmówić powołania na asesora, jeżeli kandydat znajduje się na liście, nie ma też wpływu na to, w jakim sądzie będzie on orzekał. W konsekwencji nie można podnosić wobec asesorów zarzutu w postaci „wyselekcjonowania” ich przez Ministra Sprawiedliwości – Minister nie posiada bowiem w tym zakresie możliwości dyskrecjonalnego decydowania o tym, kto zostanie mianowany asesorem sądowym. Niezasadne jest też przenoszenie na grunt obecnej debaty poprzedniego sporu odnoszącego się do nieobsadzania przez przedstawiciela

władzy wykonawczej stanowisk sędziowskich i asesorskich w sądach powszechnych.

Rzecznik zwrócił się z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie oraz o podjęcie odpowiednich działań, mających na celu zapewnienie skutecznej ochrony praw asesorów sądowych w postępowaniu przed KRS.

33. Ministra Zdrowia (V.7010.82.2017 z 10 listopada 2017 r.) – w sprawie problemów systemu ochrony zdrowia.

Funkcjonowanie systemu ochrony zdrowia pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika Praw Obywatelskich, ponieważ było i jest stałym przedmiotem kierowanych do niego skarg.

Najliczniej i najczęściej obywatele skarżą się na dostępność oraz jakość udzielanych świadczeń. Znane są i szeroko komentowane przypadki wpisywania na listę osób oczekujących na zabieg z terminem udzielenia świadczenia określonym nawet nie na kolejne lata, ale wręcz kolejne dekady. Występują bardzo liczne obszary wyraźnych deficytów, czego klasycznym już przykładem jest leczenie zaćmy.

W opinii Rzecznika niezbędne jest zakończenie praktyki faktycznego ograniczania dostępu do świadczeń finansowanych ze środków publicznych na podstawie aktów wewnętrznych Narodowego Funduszu Zdrowia. Należy zapewnić równy dostęp do poszczególnych świadczeń we wszystkich regionach kraju. W związku z rozstrzygnięciem Trybunału Konstytucyjnego w sprawie klauzuli sumienia, aktualna pozostaje też kwestia zagwarantowania pacjentom realnej możliwości uzyskania świadczenia zdrowotnego, którego udzielenia lekarz odmówił. Ponadto, regulacje dotyczące możliwości skorzystania z transgranicznej opieki zdrowotnej należy uczynić bardziej przyjaznymi dla pacjentów. Należy także wprowadzić regulacje dotyczące standardu żywienia w szpitalach, gdyż ich obecny brak powoduje, że żywienie pacjentów, finansowane w ramach kontraktów zawieranych przez NFZ, stanowi potencjalne źródło oszczędności w poszukiwaniu zwiększenia kwoty na bezpośrednie działania medyczne.

Rzecznik wskazał również, że opiekę zdrowotną nad szczególnie chronionymi kategoriami pacjentów należy doprowadzić do konstytucyjnego standardu. Konstytucja statuuje obowiązek zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku. Funkcjonowanie polskiego systemu ochrony zdrowia nasuwa jednak istotne wątpliwości, czy władze publiczne wywiązują się należycie z tego postulatu. Aktualne pozostają problemy związane z brakiem gwarancji ciągłości opieki zdrowotnej nad noworodkiem po opuszczeniu podmiotu leczniczego, zasadami dostępu małoletnich powyżej 15. roku życia do świadczeń ginekologicznych i urologicznych, standardami opieki okołoporodowej czy opieki zdrowotnej osób starszych.

Niewątpliwie, większej uwagi władz publicznych wymaga ochrona zdrowia psychicznego. Niepokój wzbudza zwłaszcza fakt, że Narodowy Program Ochrony Zdrowia Psychicznego na lata 2016–2020 wszedł w życie z blisko dziewięciomiesięcznym opóźnieniem, zaś ochrona zdrowia psychicznego jest w Polsce chronicznie niedofinansowana.

Rzecznik podkreślił, że należy zagwarantować prawo do świadczeń dla bezdomnych i innych osób nieuzyskujących dochodu. Choć obecnie funkcjonujący system powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego stwarza formalne możliwości objęcia tym ubezpieczeniem (i tym samym uzyskania prawa do świadczeń) znacznej części bezdomnych i innych osób nieuzyskujących dochodu, to jednak nie daje gwarancji uzyskania świadczeń. W tym kontekście należy zauważyć, że ogólne zasady podlegania ubezpieczeniu zdrowotnego wymagają korekt. W skargach kierowanych do Rzecznika szczególnie często pojawia się kwestia zbiegu tytułów do ubezpieczenia zdrowotnego i związany z nim obowiązek „wielokrotnego” opłacania składki zdrowotnej od każdego tytułu. Wątpliwości wzbudzają również zasady zgłaszania do ubezpieczenia zdrowotnego członków rodziny ubezpieczonych.

Zdaniem Rzecznika poprawy wymaga też opieka zdrowotna osób zatrzymanych i osadzonych w zakładach karnych. Niezbędne jest przeprowadzenie – we współdziale Ministra Sprawiedliwości i Ministra Zdrowia – kompleksowej analizy funkcjonującego modelu i znalezienie optymalnych rozwiązań systemowych, które pozwolą na przezwycięzenie istniejących problemów.

Natomiast z aktualnych, istotnych problemów w zakresie polityki lekowej należy wskazać w szczególności konieczność dochowywania standardów demokratycznego państwa prawnego przy publikacji obwieszczeń Ministra Zdrowia w sprawie wykazów leków refundowanych. Przyjętą przez Ministerstwo Zdrowia praktyką jest bowiem publikowanie obwieszczeń na zaledwie kilka dni przed datą ich obowiązywania. Taki stan rzeczy, naruszający zasady wynikające z ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (zakładających przynajmniej 14-dniowy okres *vacatio legis*), powoduje niepewność u adresatów regulacji zawartych w obwieszczanych wykazach.

W opinii Rzecznika zasadne jest także: zaprzestanie zawierania treści normatywnych w obwieszczeniach w sprawie wykazów leków refundowanych, zniwelowanie różnic pomiędzy datą wejścia w życie decyzji refundacyjnych a faktyczną dostępnością objętych nimi leków oraz zapewnienie refundacji leków sprowadzanych w procedurze tzw. importu docelowego.

Rzecznik Praw Obywatelskich w dalszym ciągu pozostaje adresatem licznych skarg pacjentów, których uprawnienia zostały w ten, czy inny sposób naruszone. Badane przez Rzecznika sprawy indywidualne wykazały, że istnieje potrzeba podjęcia zdecydowanych działań na rzecz przeciwdziałania dyskryminacji niektórych grup pacjentów. Szereg regulacji wymaga zmian w celu zapewnienia

realizacji prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego. Niezależną kwestią jest także brak jednolitych standardów zapewnienia dzieciom tzw. opieki pielęgnacyjnej w szpitalach, czyli możliwości przebywania rodzica (opiekuna) małoletniego pacjenta z podopiecznym w szpitalu.

Zdaniem Rzecznika konieczne jest doprowadzenie do pełnej realizacji prawa pacjenta do wyrażenia świadomej zgody na zabieg, a realizacja prawa pacjenta do łagodzenia bólu wymaga monitoringu. Niezbędne jest też uregulowanie dostępu do dokumentacji medycznej po śmierci pacjenta z należytym wyważeniem praw pacjenta i jego najbliższych. Zmian wymaga orzekanie o zdarzeniach medycznych, zaś pozasądowy mechanizm dochodzenia przez pacjentów roszczeń z tytułu zdarzeń medycznych w praktyce nie funkcjonuje.

Odbywające się regularnie akcje protestacyjne przedstawicieli poszczególnych zawodów medycznych wyraźnie wskazują, że nieodzownym elementem poprawy systemu ochrony zdrowia powinny być zmiany w zakresie wykonywania zawodów medycznych i okołomedycznych. Nie ulega wątpliwości, że istotnym problemem ochrony zdrowia w Polsce jest niedobór personelu medycznego (w szczególności lekarzy i pielęgniarek), a także warunki pracy personelu. Kwestie te rzutują zarówno na bezpieczeństwo pacjentów, jak również samych osób wykonujących zawody medyczne, czego dowodzą znane powszechnie przypadki zgonów w trakcie lub bezpośrednio po wielogodzinnych dyżurach. Rzecznik w poprzednich wystąpieniach dotyczących ochrony zdrowia zwracał uwagę m.in. na: konieczność zwiększenia liczby lekarzy niektórych specjalności, np. anestezjologów i geriatrów, poprawienie dostępu do specjalizacji, zapewnienie przestrzegania norm zatrudnienia personelu pielęgniarskiego czy powstrzymanie zjawiska odchodzenia pielęgniarek i położnych z zawodu. Palącymi kwestiami pozostaje ułatwienie dostępu lekarzy z zagranicy do udzielania świadczeń na terytorium RP oraz określenie norm czasu pracy lekarzy.

34. Ministra Sprawiedliwości (IX.517.1031.2016 z 14 listopada 2017 r.) – w sprawie udziału osób pozbawionych wolności w posiedzeniu sądu odwoławczego w przedmiocie udzielenia im przerwy w wykonaniu kary.

Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi od osób odbywających karę pozbawienia wolności, które żalą się na uniemożliwienie im udziału w posiedzeniu sądu odwoławczego w przedmiocie udzielenia przerwy w wykonaniu kary. Dotyczy to sytuacji, gdy skazani wnioskuje do sądów apelacyjnych o doprowadzenie na posiedzenia, jednak sądy nie uwzględniają tych wniosków i nie zarządzają doprowadzenia osadzonego uznając, że udział obrońcy w wystarczającym stopniu zabezpieczy jego interesy.

Podobne wnioski mogą dotyczyć także procedury odwoławczej w innych sprawach wykonawczych, w których skazany przebywa w warunkach izolacji

penitencjarnej np. odroczenia wykonania kary albo warunkowego przedterminowego zwolnienia z odbycia reszty kary.

W ocenie Rzecznika obowiązujący stan prawny nie powinien budzić wątpliwości interpretacyjnych co do zobligowania sądu do podjęcia decyzji zapewniającej skazanemu możliwość udziału w tym posiedzeniu w sytuacji, gdy złoży on wniosek o doprowadzenie, niezależnie od udziału w nim obrońcy.

Art. 22 § 1 k.k.w. stanowi jednoznacznie, że skazany oraz jego obrońca mają prawo wziąć udział w posiedzeniu, gdy ustawa tak stanowi. W posiedzeniu sądu wyższej instancji mają prawo wziąć udział osoby, którym przysługuje prawo do udziału w posiedzeniu sądu pierwszej instancji.

Przepisy regulujące kwestię uczestników posiedzenia w przedmiocie odroczenia lub przerwy w wykonaniu kary albo warunkowego przedterminowego zwolnienia z odbycia reszty kary przewidują zaś, że ma w nim prawo wziąć udział skazany oraz jego obrońca, jeżeli składali wniosek o wydanie postanowienia.

Przepis art. 22 k.k.w. został znowelizowany ustawą o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw. Kierując się potrzebą usprawnienia i przyspieszenia postępowania, ograniczono w niej udział stron i innych uczestników postępowania w posiedzeniu sądu jedynie do przypadków wskazanych w ustawie. Intencją ustawodawcy było ograniczenie udziału skazanego jedynie do spraw, w których wydawane jest rozstrzygnięcie szczególnie ważne dla niego, odnoszące się bezpośrednio do kwestii pozbawienia go wolności. Ustawodawca wyraźnie wskazał w ustawie te przypadki, w których rozpoznanie pod nieobecność skazanego nie powinno mieć miejsca. Jednym z tych szczególnych przypadków jest właśnie postępowanie w przedmiocie udzielenia przerwy w odbywaniu kary pozbawienia wolności. W przekonaniu Rzecznika przyznanie obywatelom określonego prawa pociąga za sobą obowiązek państwa do zapewnienia tego prawa.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o spowodowanie respektowania przez sądy obowiązujących przepisów prawa we wskazanym zakresie.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w piśmie z 6 grudnia 2017 r. poinformował, że zagadnienie poruszone w wystąpieniu Rzecznika zostało przekazane do rozważenia w ramach prac Zespołu do opracowania projektu zmian przepisów prawa karnego wykonawczego, który został powołany na mocy Zarządzenia Ministra Sprawiedliwości.

35. Ministra Sprawiedliwości (IX.517.1268.2017 z 14 listopada 2017 r.) – w sprawie zasad korzystania z samoinkasujących aparatów telefonicznych przez osoby pozbawione wolności.

Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi od osób pozbawionych wolności dotyczące zasad korzystania z samoinkasujących aparatów telefonicznych. Zarówno skazani, jak i tymczasowo aresztowani skarżą się na brak możliwości przeprowadzenia rozmowy telefonicznej z obrońcą lub

pełnomocnikiem w sytuacji, gdy w danym dniu skorzystali już z możliwości przeprowadzenia rozmowy telefonicznej z innymi podmiotami (np. rodziną osobami bliskimi, urzędem).

Przepisy rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania kary pozbawienia wolności oraz w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania tymczasowego aresztowania stanowią, że skazany może skorzystać z samoinkasującego aparatu telefonicznego jeden raz w ciągu dnia. W uzasadnionych przypadkach dyrektor może zezwolić skazanemu na przeprowadzenie dodatkowej rozmowy. Ponadto, czas korzystania z aparatu telefonicznego jednorazowo nie może przekraczać 5 minut.

Zgodnie z interpretacją wskazanych rozporządzeń przyjmowaną przez administrację jednostek penitencjarnych osadzony, który przeprowadził rozmowę telefoniczną z rodziną czy urzędem, nie może już tego dnia przeprowadzić rozmowy telefonicznej z obrońcą lub pełnomocnikiem. Co więcej, mimo że przepisy dopuszczają możliwość przeprowadzenia drugiej rozmowy telefonicznej danego dnia w „przypadkach uzasadnionych”, w badanych sprawach osadzeni nie otrzymywali zgody nawet w tym trybie. Zgłoszona potrzeba nawiązania kontaktu z obrońcą pełnomocnikiem nie była bowiem uznawana za spełniającą wskazany warunek.

Analiza porządków wewnętrznych niektórych jednostek penitencjarnych również potwierdziła, iż zawierają one zapisy wskazujące wprost, że osadzony pozostaje przed wyborem tylko jednego połączenia telefonicznego dziennie.

W ocenie Rzecznika korzystanie z przysługującego osadzonemu prawa do kontaktu z rodziną nie może wykluczać prawa do skorzystania z kontaktu z obrońcą. Nie do zaakceptowania jest także sytuacja, w której skorzystanie przez skazanego z kontaktu telefonicznego z adwokatem było uzależnione od wyrażenia zgody przez dyrektora jednostki penitencjarnej. Rozmowy z adwokatem, jako urzeczywistnienie prawa do obrony nie powinny bowiem podlegać reglamentacji ani w zakresie czasu trwania ani częstotliwości.

Uregulowane w Konstytucji prawo do obrony jest realizowane poprzez rozmowy telefoniczne z obrońcą lub pełnomocnikami. 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.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o podjęcie niezbędnych działań legislacyjnych, które doprowadzą do pełnego zagwarantowania prawa do rozmów telefonicznych osadzonych z obrońcami lub pełnomocnikami.

36. Ministra Sprawiedliwości (KMP.573.42.2014 z 15 listopada 2017 r.) – dotyczące nowelizacji ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich.

W wyniku wizytacji placówek dla nieletnich, przedstawiciele KMPT zdiagnozowali szereg problemów systemowych istotnych z punktu widzenia ochrony praw dzieci. Zagadnienia te były przedmiotem wielu pism i wystąpień generalnych kierowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Sprawiedliwości, w których wskazywano na pilną potrzebę nowelizacji ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich.

Rzecznik zwracał uwagę m.in. na konieczność uregulowania w ustawie kwestii stosowania monitoringu wizyjnego w placówkach dla nieletnich. Żaden przepis ustawy nie przewiduje bowiem stosowania w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich video nadzoru. Zdaniem Rzecznika, mimo świadomości, iż monitoring w miejscach detencji przyczynia się do sprawniejszego nadzorowania osób pozbawionych wolności zwiększając tym samym poziom bezpieczeństwa w placówce, nie powinien on być stosowany bez właściwej w świetle Konstytucji regulacji prawnej.

Ponadto, istnieje potrzeba ustawowego uregulowania kontroli osobistej dzieci w schroniskach dla nieletnich i zakładach poprawczych. Ujęcie tego obszaru w akcie prawnym rangi ustawy stworzyłoby gwarancję zgodnego z poszanowaniem prawa do intymności i prywatności przeprowadzania takiej kontroli.

Zdaniem Rzecznika podjęcia działań legislacyjnych wymagają takie kwestie jak: pobyt niepełnoletnich matek w ośrodkach resocjalizacyjnych czy przeprowadzanie wobec wychowanków zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich testów na obecność w organizmie alkoholu, środków odurzających i substancji psychoaktywnych.

Zasadne wydaje się także ujednolicenie praktyki w zakresie nadzoru nad korespondencją dzieci, stosowaną przez personel placówek dla nieletnich (zakładów poprawczych, schronisk dla nieletnich, młodzieżowych ośrodków wychowawczych). W części ośrodków korespondencja przychodząca do dziecka otwierana jest bowiem przez wychowawcę w jego obecności, w celu sprawdzenia jej zawartości, w innych placówkach czynność nadzoru dokonywana jest jednak pod nieobecność wychowanka.

Dzieci ze względu na swój wiek i stan rozwoju są szczególnie wrażliwe i narażone na niewłaściwe traktowanie. W opinii Rzecznika uzupełnienie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich o sygnalizowane regulacje przyczyni się w sposób istotny do wzmocnienia systemu ochrony ich praw.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o poinformowanie na jakim etapie znajdują się prace nad nowelizacją ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w piśmie z 21 grudnia 2017 r. poinformował, że zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości powołany został Zespół do przeprowadzenia analizy dotychczasowych regulacji prawnych w zakresie postępowania w sprawach nieletnich, dostosowania tych

regulacji do obowiązujących obecnie standardów i wypracowania nowych rozwiązań prawnych. W skład Zespołu wchodzi sędziowie i przedstawiciele Ministerstwa Sprawiedliwości oraz Ministerstwa Zdrowia i Ministerstwa Edukacji Narodowej oraz dyrektorzy – młodzieżowego ośrodka wychowawczego i zakładu poprawczego oraz schroniska dla nieletnich. Obecnie trwają prace grup roboczych powołanych przez Przewodniczącego Zespołu, które dotyczą kwestii związanych z postępowaniem rozpoznawczym oraz z szeroko ujętym postępowaniem wykonawczym w sprawach nieletnich.

37. Ministra Rozwoju i Finansów (V.711.6.2017 z 15 listopada 2017 r.) – w sprawie propozycji ograniczenia tajemnicy zawodowej osób wykonujących zawody zaufania publicznego.

Z doniesień medialnych wynika, że w resorcie finansów trwają prace koncepcyjne nad przepisami zobowiązującymi doradców podatkowych, radców prawnych i adwokatów do udzielania fiskusowi informacji o podejrzanych schematach optymalizacyjnych swoich klientów. Spowodowane jest to koniecznością wdrożenia do polskiego prawa zmian w dyrektywie unijnej w sprawie obowiązkowej automatycznej wymiany informacji w dziedzinie opodatkowania (2011/16/UE). Ma ona na celu uszczelnienie systemu podatkowego i wprowadzenie narzędzi, które będą zabezpieczać właściwe wpływy budżetowe w państwach UE.

W tym kontekście zaniepokojenie Rzecznika Praw Obywatelskich budzą, rozważane przez resort finansów, propozycje ingerencji w tajemnicę zawodową osób wykonujących zawody zaufania publicznego.

Przepisy regulujące funkcjonowanie poszczególnych zawodów zaufania publicznego traktują tajemnicę zawodową jako obowiązek ciążyący na przedstawicielach tych zawodów, nie zaś jako ich prawo. Obowiązek zachowania tajemnicy przez doradców podatkowych, radców prawnych i adwokatów jest także elementem ich etyki zawodowej. Sankcją za naruszenie tego obowiązku ustawowego jest odpowiedzialność cywilnoprawna, a także sankcja karna – w przypadku wniosku pokrzywdzonego. Istnienie zatem obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej stanowi gwarancję poufności dla klienta.

Nie ulega wątpliwości, iż w interesie państwa leży tzw. „uszczelnianie systemu podatkowego” i zwiększanie wpływów do budżetu – co przekłada się na możliwość realizacji przez państwo innych jego funkcji. Jednak równie istotna jest ochrona osób powierzających poufne informacje przedstawicielowi zawodu zaufania publicznego.

Z tego względu plany resortu finansów budzą uzasadniony niepokój wśród przedstawicieli zawodów zaufania publicznego oraz osób poszukujących pomocy prawnej. Proponowane rozwiązania mogą bowiem naruszać gwarancje ochrony tajemnicy, które przewidują poszczególne procedury: w postępowaniu karnym, postępowaniu cywilnym, a także w postępowaniu administracyjnym.

Procedury te dają gwarancję ochrony tajemnicy zawodowej przed próbą uzyskania informacji powierzonych osobom wykonującym zawód zaufania publicznego przez ich klientów. Zachowanie tajemnicy zawodowej jest więc elementem prawidłowego funkcjonowania systemu ochrony prawnej w państwie demokratycznym. Dlatego treść ewentualnych rozwiązań normatywnych zwalniających z obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej powinna być determinowana powinnością uwzględnienia istoty wartości objętych ochroną konstytucyjną – w szczególności zasady demokratycznego państwa prawnego, którego wymogiem jest istnienie niezależnego od organów władzy publicznej systemu pomocy prawnej.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o ponowne rozważenie zasadności wprowadzenia przedmiotowych zmian w tym kształcie, uwzględnienie przedstawionych argumentów oraz o zajęcie stanowiska w sprawie.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów w piśmie z 20 grudnia 2017 r. potwierdził, że Ministerstwo Finansów rozpoczęło prace nad przygotowaniem zmian legislacyjnych celem wprowadzenia do polskiego systemu prawa podatkowego obowiązku raportowania schematów podatkowych. Prace te wpisują się w kategorię zmian nakierowanych na uszczelnienie systemu podatkowego. Przedstawiciel resortu nie zgodził się na przypisywanie tej samej rangi uszczelnianiu systemu podatkowego i bezwzględnej ochronie tajemnicy osób powierzających informacje przedstawicielom zawodów zaufania publicznego. Agresywna optymalizacja podatkowa – na co wskazują dostępne opinie publicznej analizy i raporty – naraża Skarb Państwa na istotne straty budżetowe i problem jej stosowania musi być traktowany z najwyższą powagą, gdyż zaburza w istotny sposób zdolność finansowania potrzeb publicznych przez państwo. Nakładanie przez państwo podatków i ściąganie dochodów budżetowych jest czynnikiem ściśle powiązaniem z suwerennością państwa i z tego powodu powinno podlegać szczególnej ochronie. Czynności związane z planowaniem podatkowym nie są ściśle prywatną sprawą podmiotów gospodarczych, gdyż dotyczą zobowiązań podatkowych, gdzie stroną jest budżet państwa. Należy też pamiętać, że agresywna optymalizacja podatkowa polega na pewnym celowym i świadomym działaniu danego podmiotu zmierzającym do redukcji jego obciążeń podatkowych. Podsekretarz Stanu podkreślił, że celem projektowanej nowelizacji nie jest uzyskanie jakościowo innych informacji, niż te które mogą zostać zdobyte przez organy Krajowej Administracji Skarbowej, np. w toku kontroli lub postępowania podatkowego. Celem Ministerstwa jest pozyskanie tych informacji na wcześniejszym etapie niż dotychczas, aby móc szybciej oraz efektywniej reagować na dostrzegane nieprawidłowości (przy respektowaniu uzasadnionych oczekiwań zawodów zaufania publicznego w zakresie tajemnicy zawodowej).

38. Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego (VII.7037.93.2017 z 15 listopada 2017 r.) – w sprawie równego dostępu do edukacji wyższej dla absolwentów szkół ponadpodstawowych.

Odpowiedź udzielona przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego na poprzednie wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczące problemów absolwentów szkół ponadpodstawowych z terminowym złożeniem świadectwa dojrzałości w procesie rekrutacji na studia nie rozwiewa wszystkich wątpliwości Rzecznika w przedmiotowym zakresie.

W ocenie Rzecznika wyjaśnienia wymaga w szczególności praktyka stosowania przez senaty uczelni przepisu art. 169 ust. 2a Prawa o szkolnictwie wyższym. Przepis ten powoduje istotne problemy interpretacyjne w trakcie tworzenia przez uczelnie uchwały w sprawie warunków, trybów oraz terminów rozpoczęcia i zakończenia rekrutacji na I rok studiów stacjonarnych oraz niestacjonarnych. W rezultacie uczelnie uwzględniają w uchwałach możliwość przeprowadzenia rekrutacji uzupełniającej, jednakże można zaobserwować też jednostkowe przypadki uwzględnienia w uchwale możliwości przeprowadzenia rekrutacji uzupełniającej tylko wtedy, gdy nie został wypełniony limit miejsc na studiach bądź uzależnienia od decyzji władz uczelni możliwości przeprowadzenia tejże rekrutacji.

Przykłady te są wynikiem niepoprawnej redakcji art. 169 ust. 2a *in principio* Prawa o szkolnictwie wyższym, bowiem zarówno z jego literalnego brzmienia, jak i uzasadnienia do projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw nie wynika bezwzględny obowiązek przeprowadzenia rekrutacji uzupełniającej przez uczelnię, a jedynie możliwość. Stąd też dochodzi do dowolności interpretacyjnych powyższego przepisu.

Ponadto, termin „rekrutacja uzupełniająca” kojarzony jest powszechnie z rekrutacją, która ogłaszana jest dla wszystkich kandydatów w przypadku niewypełnienia limitu miejsc na danym kierunku studiów. Zastosowanie w art. 169 ust. 2a Prawa o szkolnictwie wyższym tego określenia prowadzi do chaosu terminologicznego.

Art. 169 ust. 2a *in fine* Prawa o szkolnictwie wyższym budzi wątpliwości także z tego względu, że przewiduje możliwość wzięcia udziału w rekrutacji uzupełniającej tylko kandydatom, którym podwyższony został wynik egzaminu maturalnego w związku z odwołaniem, tj. w związku z pozytywnym rozstrzygnięciem Kolegium Arbitrażu Egzaminacyjnego. Przepis ten wyklucza natomiast możliwość wzięcia udziału w rekrutacji uzupełniającej kandydatów, którym wynik został podwyższony w związku ze złożeniem wniosku, tj. w związku z pozytywnym rozpatrzeniem wniosku o weryfikację sumy punktów z części pisemnej egzaminu maturalnego.

W opinii Rzecznika zaproponowane w Prawie o szkolnictwie wyższym rozwiązanie prawne w odniesieniu do absolwentów, których praca maturalna została błędnie sprawdzona przez komisję egzaminacyjną, może stanowić naruszenie prawa do równego dostępu do edukacji wyższej, bowiem nie

gwarantuje możliwości wzięcia udziału w rekrutacji na studia wszystkim absolwentom, będącym w opisywanej sytuacji.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o analizę problemu, przedstawienie szczegółowych wyjaśnień w sprawie oraz wzięcie powyższych wątpliwości pod uwagę w trakcie prac legislacyjnych nad reformą szkolnictwa wyższego.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego w piśmie z 19 grudnia 2017 r. wskazał, że wskutek wystąpienia Rzecznika, mając na względzie konieczność zapewnienia równego dostępu do nauki, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego zwróciło się do Ministerstwa Edukacji Narodowej z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie stosowania przez uczelnie art. 169 ust. 2a Prawa o szkolnictwie wyższym. Opinia MEN w tej sprawie jest istotna. Może się bowiem okazać, że osoby które dokonały weryfikacji wyników matury i otrzymały świadectwo dojrzałości bądź nowe świadectwo dojrzałości mają możliwość aplikowania na studia jeszcze w pierwszym terminie rekrutacji, bez konieczności oczekiwania na rekrutację uzupełniającą. Sprawa ta wymaga jednak dalszych wyjaśnień, w tym porównania procedur ustalonych przez uczelnie, pod kątem terminów ogłaszania wyników matur oraz terminów przewidzianych na złożenie i rozpatrzenie wniosku o weryfikację w odniesieniu do terminów rekrutacji na studia. Sekretarz Stanu nie podzielił twierdzenia Rzecznika, jakoby z kwestionowanego przepisu wynikała dowolność dla uczelni, czy uchylać procedury rekrutacji uzupełniającej, czy też nie. Zdaniem resortu nie należy się obawiać chaosu terminologicznego, czy też niewłaściwej interpretacji przepisu. Jednocześnie Sekretarz Stanu zapewnił, że zastrzeżenia Rzecznika oraz opinia Ministerstwa Edukacji Narodowej będą wzięte pod uwagę w trakcie prac legislacyjnych nad projektem Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce.

39. Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (IV.7002.16.2017 z 17 listopada 2017 r.) – w sprawie konieczności znowelizowania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich docierają skargi na ograniczenia praw właścicieli nieruchomości rolnych, wprowadzone ustawą o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (dalej: ustawa o wstrzymaniu sprzedaży). Jednym z podnoszonych problemów jest brak synchronizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (dalej jako u.k.u.r.) z przepisami Prawa geologicznego i górniczego (dalej jako: p.g.g.) oraz ustawy o gospodarce nieruchomościami (dalej jako: u.g.n.).

Prawo geologiczne i górnicze zawiera regulacje umożliwiające, w określonych sytuacjach, przewłaszczenie nieruchomości prywatnej na rzecz przedsiębiorcy prowadzącego działalność górniczą. Jeżeli cudza nieruchomość lub jej część jest niezbędna do wykonywania działalności regulowanej ustawą, przedsiębiorca

może żądać umożliwienia korzystania z tej nieruchomości lub jej części przez czas oznaczony, za wynagrodzeniem. Gdy jednak na skutek ograniczenia prawa nieruchomości lub jej część nie nadaje się do wykorzystania na dotychczasowe cele, właściciel (użytkownik wieczysty) może żądać, aby przedsiębiorca dokonał jej wykupu. Analogiczne uprawnienie przyznano również przedsiębiorcy górniczemu – ale jedynie takiemu, który uzyskał koncesję górnica (w niektórych wypadkach również decyzję inwestycyjną) na prowadzenie działalności górniczej. Przedsiębiorca taki może żądać wykupu nieruchomości lub jej części położonej w obszarze górnim, w zakresie niezbędnym do wykonywania zamierzonej działalności. Roszczenia o wykup, jako mające charakter cywilnoprawny, rozpatrują sądy powszechne.

Zgodnie z przepisami u.g.n. starosta może w drodze decyzji ograniczyć sposób korzystania z nieruchomości niezbędnej w celu poszukiwania, rozpoznawania, wydobywania kopalin objętych własnością górnica na rzecz przedsiębiorcy, który uzyskał koncesję na wykonywanie takiej działalności. Natomiast jeżeli ograniczenie to jest ustanawiane na czas dłuższy niż rok, lub uniemożliwia właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu dalsze prawidłowe korzystanie z nieruchomości w sposób dotychczasowy albo w sposób zgodny z jej dotychczasowym przeznaczeniem, właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości może żądać, aby przedsiębiorca nabył od niego tę nieruchomość. Analogicznie jak w przypadku p.g.g., także i tu roszczenia o nabycie takiej nieruchomości należy dochodzić na drodze postępowania przed sądem cywilnym.

Celem ww. regulacji jest przede wszystkim rozstrzygnięcie konfliktu pomiędzy przedsiębiorcami górnimi a właścicielami tych nieruchomości, z których korzystanie jest utrudnione bądź uniemożliwione ze względu na prowadzenie działalności górniczej. Jednocześnie umożliwienie takiego wykupu niewątpliwie realizuje szeroko pojęty interes publiczny poprzez dostosowanie stanu prawnego nieruchomości do jej stanu faktycznego. Prawodawca uwzględnia fakt, że na skutek długotrwałych bądź daleko idących ingerencji zajęta nieruchomość nie nadaje się do dotychczasowego korzystania i dla swojego właściciela praktycznie traci realną wartość. W tej sytuacji roszczenie właściciela o wykup stanowi postać ochrony jego praw majątkowych i podlega konstytucyjnym gwarancjom.

Umożliwienie nabycia w takich okolicznościach cudzej nieruchomości niezbędnej dla prowadzenia działalności regulowanej ustawą niewątpliwie ułatwia też i prowadzenie działalności przez samego przedsiębiorcę górnego.

W ocenie Rzecznika zachodzą jednak wątpliwości, czy realizacja tych uprawnień jest możliwa po wejściu w życie ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości rolnych. Wynika to przede wszystkim z bardzo szerokiej ustawowej definicji pojęcia „nieruchomość rolna”, obejmującej każdą „nieruchomość, która jest lub może być wykorzystywana do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej,

nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej”. Definicja ta nie obejmuje zatem jedynie gruntów ornych, ale również i inne tereny, na których można byłoby prowadzić np. działalność ogrodniczą, także w mniejszej skali. W rezultacie każda nieruchomość, którą można byłoby wykorzystać w ww. najogólniej pojętych celach rolniczych i to nie tylko ta znajdująca się na obszarze przeznaczonym w planie na cele rolnicze, ale i taka, która w ogóle żadnym planem nie jest objęta (około 2/3 powierzchni kraju), podlega reżimowi ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

W szczególności w takich sytuacjach, jak opisane powyżej, pełne zastosowanie znajdowałaby zasada ogólna, zgodnie z którą nabywcą takiej nieruchomości może być wyłącznie rolnik indywidualny.

Tymczasem stosowanie rygorów z ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego w sytuacji przedsiębiorcy górniczego jest nieadekwatne. Z samego założenia nie będzie on bowiem spełniał kryteriów „rolnika indywidualnego” ani też nie będzie miał zamiaru nim zostać. Nie należy również do kategorii podmiotów uprzywilejowanych, wymienionych w u.k.u.r. Trudno byłoby też wymagać, by na nabytym gruncie prowadził on przez 10 lat gospodarstwo rolne, skoro celem nabycia jest prowadzenie działalności górniczej.

W ocenie Rzecznika prawidłowa jest jedynie taka interpretacja, która w ww. sytuacjach przyznaje priorytet przepisom Prawa geologicznego i górniczego (oraz realizującym analogiczne funkcje przepisom ustawy o gospodarce nieruchomościami) przed regulacjami ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Przyjęcie, że u.k.u.r. uniemożliwiałaby wykupywanie nieruchomości, na których i tak prowadzona jest działalność górnicza, znacząco naruszałoby uprawnienia właścicieli, pozbawiając ich adekwatnej ochrony prawnej. Rozwiązanie takie utrudniałoby także prowadzenie działalności górniczej – jak wskazano wyżej, traktowanej przez ustawodawcę jako uprzywilejowana. Nie wydaje się zarazem, by taki stan rzeczy był konieczny ze względu na realizację celów polityki rolnej państwa. Jeżeli nawet, to stopień wynikających stąd uciążliwości dla osób prywatnych wykraczałby poza dopuszczalne granice, wyznaczone przez Konstytucję.

Pomimo więc tego, że zarysowane wyżej wątpliwości zapewne dałoby się wyjaśnić w drodze funkcjonalnej wykładni przepisów ustawy, to jednak biorąc pod uwagę, że rezultat takiej wykładni nie jest oczywisty, a naruszenie przepisów ustawy sankcjonowane jest nieważnością nabycia, wydaje się, że opisany w wystąpieniu przypadek powinien być uregulowany wprost w ustawie.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o rozważenie przedstawionego problemu, a w szczególności – o odniesienie się do zasadności postulatu znowelizowania odpowiednich regulacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Poprosił także o wskazanie, czy problemy pojawiające się na styku regulacji u.k.u.r., Prawa geologicznego i górniczego, ustawy o gospodarce nieruchomościami w powyższym zakresie (względnie innych jeszcze ustaw) były

Ministerstwu zgłaszane, a jeżeli tak – jakie było dotychczasowe stanowisko resortu w tej sprawie.

**40. Minister Edukacji Narodowej (XI.7036.61.2017 z 24 listopada 2017 r.)
– w sprawie problemów związanych z dowozem uczniów z
niepełnosprawnościami do szkół i innych placówek edukacyjnych.**

Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich napływają liczne skargi rodziców uczniów z niepełnosprawnościami dotyczące problemów związanych z ich dowozem do szkół i innych placówek edukacyjnych. Trudności te nierzadko prowadzą do sytuacji, w której uczniowie nie realizują obowiązku szkolnego.

Prawo do nauki jest jednym z fundamentalnych praw człowieka, którego realizacja umożliwia rozwój osobisty oraz pozwala na osiągnięcie samodzielności i niezależności, a także pełny udział we wszystkich sferach życia. Polska Konstytucja przyznaje każdemu prawo do nauki oraz zobowiązuje władze publiczne do zapewnienia obywatelom powszechnego i równego dostępu do wykształcenia. Ratyfikując Konwencję o prawach osób niepełnosprawnych Polska uznała także prawo osób z niepełnosprawnościami do edukacji bez dyskryminacji i na zasadzie równości z innymi osobami. Zapewnianie dojazdu do placówek edukacyjnych uczniów z niepełnosprawnościami stanowi narzędzie realizacji tego prawa oraz gwarantuje im dostępność edukacji na zasadach równych szans z rówieśnikami.

Zdecydowanie najliczniejszą grupę skarg do Rzecznika stanowią te oparte na stosowaniu przepisów dotyczących zasad realizacji nałożonego na gminy obowiązku finansowania transportu dzieci z niepełnosprawnością i ich opiekunów do przedszkoli, szkół lub specjalistycznych ośrodków. Przepisy Prawa oświatowego (dalej jako: u.p.o.) oraz ustawy o systemie oświaty (dalej jako: u.s.o.) 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, albo refundacji kosztów. Ustawodawca pozostawił stronom umowy pełną swobodę w zakresie kształtowania zasad wskazanego zwrotu kosztów. W praktyce zasady tego zwrotu często są określane jednostronnie przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), a poszczególne gminy w odmienny sposób regulują sposób rozliczenia, czy stawkę zwrotu przysługującą za kilometr przejazdu. Ze skarg wpływających do Rzecznika wynika, że określane przez gminy stawki zwrotu często nie pokrywają rzeczywistych kosztów ponoszonych przez opiekunów na dowóz dziecka. W takich sytuacjach obywatele są zmuszeni do występowania na drogę sądową celem dochodzenia swych praw, sądy zaś w odmienny sposób określają zakres uprawnień w tym zakresie.

W związku z powyższym Rzecznik przystąpił do toczącego się przed Trybunałem Konstytucyjnym postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej zwrotu kosztów dowozu dzieci niepełnosprawnych do przedszkoli i szkół. Rzecznik w swoim stanowisku wyraził pogląd, że przepisy u.s.o. budzą wątpliwości w zakresie, w jakim pomijają wskazanie kryteriów określania stawek zwrotu kosztów przejazdu dziecka i opiekuna na zasadach określonych w umowie zawartej między wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) a rodzicami. Prowadzi to bowiem do naruszenia konstytucyjnej zasady równości poprzez zróżnicowanie stawek zwrotu kosztów pomiędzy poszczególnymi gminami.

Postanowieniem z dnia 17 października 2017 r. Trybunał Konstytucyjny przedstawił Sejmowi RP uwagi dotyczące celowości podjęcia działań ustawodawczych zmierzających do uregulowania kwestii zwrotu kosztów przejazdu niepełnosprawnego ucznia i opiekuna do placówek oświatowych. Trybunał podzielił stanowisko Rzecznika i wskazał, iż zamiar ustawodawcy, aby zapewnić możliwość elastycznego dostosowywania przyznawanych świadczeń w zależności od indywidualnych potrzeb danych podmiotów, nie został zrealizowany w sposób należyty.

W ocenie Rzecznika dla uznania, iż gmina w sposób rzeczywisty i skuteczny realizuje ustawowy obowiązek organizowania transportu osób z niepełnosprawnością do odpowiednich placówek, nie jest wystarczający zwrot kosztów jedynie za przejazdy, podczas których rodzic pełni funkcję opiekuna ucznia. Konieczne jest również pokrycie kosztów przejazdów samego opiekuna ze szkoły do domu, a następnie z domu do szkoły.

Kolejnym ze zidentyfikowanych problemów jest brzmienie aktualnie obowiązującego art. 39 ust. 4 pkt 2 u.p.o., który stanowi, że transport uczniów z niepełnosprawnościami sprzężonymi z niepełnosprawnością intelektualną jest obligatoryjny do 24. lub 25. roku życia do „ośrodków rewalidacyjno-wychowawczych”. W stosunku do poprzednio obowiązującego, analogicznego przepisu u.s.o. krąg placówek, do których uczęszczanie uprawnia do bezpłatnego transportu, został znacznie ograniczony. Przepis art. 17 ust. 3a pkt 2 u.s.o. interpretowany był bowiem w ten sposób, że za ośrodek umożliwiający realizację obowiązku szkolnego i obowiązku nauki uznawane były również szkoły specjalne, co dawało uczniom z niepełnosprawnościami i ich rodzicom większą możliwość wyboru odpowiadającej im placówki edukacyjnej. Aktualnie obowiązujące przepisy u.p.o. zdają się ograniczać uczniom z niepełnosprawnościami i ich rodzicom możliwość wyboru placówki edukacyjnej i zawężają uprawnienie do zorganizowania bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do tych placówek. W opinii Rzecznika celem omawianej regulacji powinno być zagwarantowanie uczniom z niepełnosprawnościami realizacji obowiązku nauki zgodnie z ich indywidualnymi potrzebami, a obowiązki gminy w zakresie dowozu mają za zadanie ułatwienie, nie zaś ograniczenie dostępu do edukacji.

Wciąż dla wielu rodziców uczniów z niepełnosprawnościami i władz gmin, w których zamieszkują niejasnym pozostaje znaczenie terminu „najbliższa szkoła”. Mimo, że wiele gmin akceptuje pogląd, zgodnie z którym szkołą najbliższą jest ta placówka, która zapewnia realizację zaleceń o potrzebie kształcenia specjalnego, nie jest to powszechne stanowisko. Wiele jednostek samorządu terytorialnego, kierując się troską o stan finansów publicznych, posługuje się bowiem wykładnią, która każe wybrać placówkę najbliższą w sensie geograficznym. W ocenie Rzecznika doprecyzowanie omawianych regulacji o wskazanie co do jak najlepszego zaspokojenia specjalnych potrzeb edukacyjnych danego ucznia, pozwoliłoby na pełniejszą realizację w stosunku do dzieci z niepełnosprawnościami idei edukacji włączającej.

Kolejnym ze zidentyfikowanych problemów jest brak precyzyjnego wskazania w przepisach u.p.o. szczególnych wymagań, jakie powinny spełniać środki transportu, którymi uczniowie z niepełnosprawnościami są dowożeni do szkół w ramach dowozu zorganizowanego przez jednostkę samorządu terytorialnego oraz jakimi kwalifikacjami powinny wykazać się osoby, którym powierzana jest opieka nad tymi uczniami w czasie przewozu. W każdym przypadku niedostosowanie pojazdu oraz niedostateczne kompetencje osób sprawujących opiekę nad dziećmi z niepełnosprawnościami budzą poważne obawy o bezpieczeństwo przewożonych osób niepełnosprawnych.

Rzecznik zwrócił się do Minister z prośbą o przedstawienie stanowiska w tej niezwykle ważnej sprawie, warunkującej często rzeczywisty dostęp do edukacji dzieci z niepełnosprawnościami, oraz o podjęcie stosownej inicjatywy ustawodawczej.

Minister Edukacji Narodowej w piśmie z 28 grudnia 2017 r. wskazała, że już w 1999 r. uregulowano w przepisach prawa oświatowego kwestie dowozu dzieci niepełnosprawnych do publicznych szkół. Od tego czasu przepisy te ewaluowały zdecydowanie na korzyść dzieci i młodzieży niepełnosprawnej. W opinii Minister przepisy dotyczące dowozu nie uniemożliwiają realizacji przez dzieci i młodzież niepełnosprawną obowiązków szkolnego i nauki. Nie naruszają również prawa tych uczniów do edukacji, w tym edukacji włączającej. Odnosnie braku kryteriów ustalania kwoty refundacji kosztów dowozu dziecka i opiekuna, w przypadku, gdy dowóz i opiekę zapewniają rodzice, zdaniem MEN należy tę kwestię uregulować na poziomie innych przepisów niż przepisy prawa oświatowego. Dotyczą one bowiem zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego. Niezasadna jest uwaga wskazująca na zmianę uprawnień dzieci i młodzieży w dowozie do ośrodków umożliwiających dzieciom i młodzieży z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu głębokim, a także dzieciom i młodzieży z niepełnosprawnością intelektualną z niepełnosprawnościami sprzężonymi realizację obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego, obowiązku szkolnego i obowiązku nauki. Przepisy prawa oświatowego nie zmieniły charakteru tego ośrodka, a jedynie doprecyzowały jego nazwę. Zatem brak jest podstaw, aby traktować ośrodek jako szkołę specjalną czy inny rodzaj

ośrodka, np. specjalny ośrodek szkolno-wychowawczy. MEN podziela pogląd Rzecznika dotyczący potrzeby uregulowania terminu „najbliższa szkoła”, w kontekście przepisów dotyczących zapewnienia przez gminę bezpłatnego dowozu do szkół i ośrodków. Doprecyzowanie powyższego określenia pozwoli na wyeliminowanie wątpliwości interpretacyjnych i ujednolicenie stosowania przez gminy przepisów w praktyce. Minister poinformowała także, iż obecnie w resorcie prowadzone są prace koncepcyjne dotyczące m.in. zmian w kształceniu dzieci i młodzieży ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, w tym analizowane są kwestie dotyczące potrzeb dzieci i uczniów niepełnosprawnych w zakresie zapewnienia bezpłatnego dowozu i opieki w czasie transportu do szkół i placówek.

41. Ministra Sprawiedliwości (IX.517.1801.2017 z 24 listopada 2017 r.) – dotyczące niezgodności rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania tymczasowego aresztowania z Kodeksem karnym wykonawczym.

Przeprowadzona w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich analiza przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie regulaminu organizacyjnoporządkowego wykonywania tymczasowego aresztowania (dalej: regulamin lub rozporządzenie), wykazała niezgodność zamieszczonego tam § 25 ust. 1 pkt 2 z regulacją art. 217c § 1 pkt 1 Kodeksu karnego wykonawczego.

W świetle ww. przepisu k.k.w. tymczasowo aresztowany może korzystać z aparatu telefonicznego na zasadach określonych w regulaminie organizacyjno-porządkowym wykonywania tymczasowego aresztowania, za zgodą organu do którego dyspozycji pozostaje. Przepisy k.k.w. nie ograniczają kręgu podmiotów, z którymi tymczasowo aresztowany może porozumiewać się za pośrednictwem telefonu. Ograniczenia tego może dokonać jedynie organ dysponujący w przypadku konieczności zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania. Natomiast przepis § 25 ust. 1 pkt 2 regulaminu stanowi, że organ dysponujący wydaje zarządzenie o zgodzie na korzystanie przez tymczasowo aresztowanego z aparatu telefonicznego, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, w celu porozumiewania się z osobą najbliższą. W konsekwencji rozporządzenie jest niezgodne z k.k.w., gdyż wprowadza ograniczenia większe, niż te wynikające z ustawy.

Prawo do rozmów telefonicznych z rodziną i znajomymi mieści się w zakresie konstytucyjnego prawa do ochrony prawnej życia prywatnego i rodzinnego. Konstytucja stanowi też, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanowione 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. Zatem ograniczenie kręgu osób, z którymi tymczasowo

aresztowany może za zgodą organu dysponującego porozumiewać się za pomocą aparatu telefonicznego, może nastąpić jedynie w ustawie.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o podjęcie niezbędnych działań legislacyjnych w celu uregulowania przedstawionej sprawy w sposób zgodny z Konstytucją.

42. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (III.518.16.2016 z 24 listopada 2017 r.) – w sprawie potrzeby wprowadzenia zmian do ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

Przemoc w rodzinie narusza podstawowe prawa człowieka, w tym prawo do życia i zdrowia oraz poszanowania godności osobistej. Skuteczne przeciwdziałanie temu zjawisku oraz zapewnienie wsparcia i pomocy osobom, które doznały krzywdy w relacjach rodzinnych powinno zajmować priorytetowe miejsce wśród zadań państwa.

Zakres zadań adresowanych do osób dotkniętych przemocą w rodzinie wyznaczają przepisy ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Stanowią one wyliczenie działań względem osób doznających przemocy poczynając od rodzajów poradnictwa, poprzez interwencję kryzysową i wsparcie, wskazanie środków ochrony przed dalszym krzywdzeniem, po badanie lekarskie i wydanie zaświadczenia w związku z doznaną przemocą. Wśród form pomocy wymienia się również udzielenie osobie dotkniętej przemocą w rodzinie wsparcia w uzyskaniu mieszkania bądź zapewnienia bezpiecznego schronienia w specjalistycznym ośrodku wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie.

Na gruncie tak skonstruowanych przepisów, które w istocie stanowią deklarację podejmowania działań, a nie normę prawną, jawią się istotne wątpliwości związane z prawidłową realizacją zapewnienia osobie doznającej przemocy bezpiecznego schronienia w specjalistycznym ośrodku wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie, tym bardziej, że normy ustawowe w sposób niewyczerpujący odnoszą się do wskazanej kwestii.

Realizację upoważnienia ustawowego stanowi rozporządzenie 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, szczegółowych kierunków prowadzenia oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych wobec osób stosujących przemoc w rodzinie oraz kwalifikacji osób prowadzących oddziaływania korekcyjno-edukacyjne. Zgodnie z upoważnieniem ustawowym zawartym w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie rozporządzenie to powinno wyznaczać standard podstawowych usług świadczonych przez specjalistyczne ośrodki wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie, to jest ich minimalny poziom. Tymczasem w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich przedmiotowa delegacja ustawowa budzi wątpliwości co do spełniania wymogów określonych w Konstytucji.

Konstytucja stanowi, że rozporządzenia są wydawane w celu wykonania ustawy. Z tego względu, akt wykonawczy musi być materialnie i funkcjonalnie powiązany z ustawą. W omawianej regulacji, która dotyczy realizacji zadań państwa względem osób dotkniętych przemocą, delegacja ustawowa nie przewiduje żadnych reguł dotyczących np. trybu i sposobu przyjmowania osób potrzebujących wsparcia w specjalistycznym ośrodku wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie. Nie określa także możliwości skutecznego dochodzenia przez osobę dotkniętą przemocą realizacji uprawnień wynikających z przepisów ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Także analiza pozostałych przepisów tej ustawy nie pozwala na zrekonstruowanie zasad przyjęcia do specjalistycznego ośrodka wsparcia.

W świetle powyższego, zastrzeżenia budzi przekazanie określenia standardu podstawowych usług świadczonych na rzecz ofiar przemocy w rodzinie do uregulowania aktem podustawowym.

Placówki o charakterze specjalistycznym są jednym z elementów systemu wsparcia, który powinien być łatwo dostępny, gdyż gwarantuje profesjonalny poziom kompleksowej pomocy dla ofiar, tak ważny po traumatycznych przeżyciach. Niepokoić muszą więc docierające do Rzecznika sygnały, że osobom wymagającym specjalistycznego wsparcia odmawia się umieszczenia w specjalistycznym ośrodku wsparcia bez podania uzasadnienia, a osoby te ostatecznie trafiają o placówek nieprzygotowanych do świadczenia pomocy specjalistycznej. Wątpliwości budzi także dokonywany w sposób arbitralny tryb przedłużania pobytów w placówkach specjalistycznych.

Zdaniem Rzecznika konieczne jest skonkretyzowanie w przepisach ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie zasad i trybu przyjmowania do specjalistycznych ośrodków wsparcia osób doświadczających przemocy, a także minimalnych standardów podstawowych usług świadczonych przez specjalistyczne ośrodki wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie.

Przedmiotowa ustawa swoim zakresem działań obejmuje również osoby stosujące przemoc wobec członków rodziny. Wobec tej grupy kierowane są dwa rodzaje działań: przewidziane w ustawie środki mające na celu zapobieganie kontaktowaniu się osób stosujących przemoc w rodzinie z osobami pokrzywdzonymi oraz oddziaływania korekcyjno-edukacyjne.

Przepisy ustawy w żaden sposób nie precyzują jednak, na czym miałyby polegać oddziaływania korekcyjno-edukacyjne, którym poddawane miałyby być osoby stosujące przemoc, zaś szczegółowe kierunki prowadzenia oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych wobec osób stosujących przemoc i kwalifikacje osób prowadzących oddziaływania korekcyjno-edukacyjne zostały, na mocy delegacji ustawowej wynikającej z ustawy, przekazane do określenia w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego. Przekazanie tej materii do uregulowania aktem podustawowym, podobnie jak w przypadku kwestii określenia w rozporządzeniu standardu podstawowych usług świadczonych przez specjalistyczne ośrodki wsparcia dla ofiar przemocy w

rodzinie, budzi zastrzeżenia co do spełniania przez delegacje ustawową wymogów określonych w Konstytucji.

Stosowanie oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych nakłada na obywateli określone ograniczenia i obowiązki. Zgodnie z Konstytucją ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanowione tylko w ustawie. Także w tym kontekście całkowite przekazanie do określenia w rozporządzeniu wykonawczym szczegółowych kierunków wprowadzenia oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych może, w ocenie Rzecznika, budzić wątpliwości co do zgodności treści delegacji ustawowej z normami konstytucyjnymi.

Na gruncie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie uczestnictwo w programie oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych odbywa się na zasadzie dobrowolności. Działania wszystkich organów odpowiedzialnych za rodzinę i wykonujących zadania w ramach przeciwdziałania przemocy powinny zmierzać do zwiększenia uczestnictwa sprawców w programach. Tymczasem z docierających do Rzecznika informacji wynika, że formalne obwarowania stosowane przez organizatorów programów oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych względem osób zgłaszających się do programu dobrowolnie powodują, iż sprawcy nie podejmują terapii. Chodzi przede wszystkim o zasady selekcji i naboru uczestników, a także reguły udziału w programie, które najczęściej stanowią dokument podpisywany przez uczestników przybierający formę kontraktu. Warto w tym kontekście zastanowić się, czy względem osób zgłaszających się do programu oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dobrowolnie, nie powinny być stosowane mniej formalne zasady naboru i udziału.

Wyniki badań przekonują, że oddziaływania korekcyjno-edukacyjne to mechanizm niezwykle istotny z punktu widzenia przeciwdziałania zjawisku przemocy i należy zrobić wszystko, aby odsetek osób w nich uczestniczących był jak największy. Skuteczne realizowanie działań skierowanych do osób stosujących przemoc nie może się jednak odbywać bez stosownych podstaw prawnych, odpowiednich mechanizmów oraz zaplecza do wpływania na sprawców przemocy w celu zmiany ich postaw.

W opinii Rzecznika niezbędne wydaje się rozważenie dokonania zmian w obrębie regulacji dotyczących oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych wobec osób stosujących przemoc w rodzinie.

Rzecznik zwrócił się do Minister z prośbą o ustosunkowanie się do zasygnalizowanych zagadnień.

43. Ministra Zdrowia (VII.511.8.2017 z 24 listopada 2017 r.) – w sprawie potrzeby zapewnienia skutecznej ochrony praw osób prawomocnie uniewinnionych w postępowaniu dyscyplinarnym lekarzy i lekarzy dentystów.

W zainteresowaniu Rzecznika Praw Obywatelskich pozostaje zagadnienie dotyczące zwrotu kosztów ustanowienia obrońcy lekarzowi lub lekarzowi dentyście prawomocnie uniewinnionemu w sprawie z zakresu odpowiedzialności dyscyplinarnej. Wątpliwości Rzecznika wzbudził brak zapewnienia takiej osobie gwarancji wynikających z Konstytucji.

W okresie stosowania przepisów ustawy o izbach lekarskich (dalej jako: u.i.l.) wykształciła się wyraźna linia orzecznicza sądów lekarskich, opierająca się na uznaniu, że w obecnym stanie prawnym brak jest podstaw prawnych do rozstrzygania przez te sądy kwestii zwrotu stronom postępowania w przedmiocie odpowiedzialności lekarzy wskazanych kosztów według zasad określonych w przepisach Kodeksu postępowania karnego. W ocenie sądów charakter, cele i funkcje odpowiedzialności zawodowej lekarzy i lekarzy dentyistów są odmienne niż postępowania karnego. Pogląd ten nie ulega modyfikacji pomimo, że postępowanie to posiłkowo odwołuje się do przepisów k.p.k.

Kwestie dotyczące kosztów postępowania i zasad ich ponoszenia nie zostały należycie uregulowane w u.i.l., co uczyniło wskazaną ustawę niepełną w zakresie regulacji dotyczących kosztów postępowania w postępowaniu dyscyplinarnym lekarzy i lekarzy dentyistów.

Powstała w ten sposób luka wypełnił samorząd lekarski określając katalog kosztów postępowania w przepisach regulaminu wewnętrznego urzędowania sądów lekarskich (dalej: Regulamin). Przepisy Regulaminu określają, jakie koszty są zaliczane do kosztów postępowania przed sądem lekarskim, nie obejmują jednak swym zakresem wydatków wskazanych we wniosku obrońcy.

Opisany stan prawny prowadzi do sytuacji, w której prawomocnie uniewinniony w postępowaniu dyscyplinarnym lekarz nie może korzystać z konstytucyjnej gwarancji w postaci zwrotu kosztów ustanowienia jednego obrońcy.

Konstytucja zapewnia każdemu, przeciw komu prowadzone jest postępowanie karne, prawo do obrony we wszystkich stadiach postępowania. Może on w szczególności wybrać obrońcę lub, na zasadach określonych w ustawie, korzystać z obrońcy z urzędu. Powyższą gwarancję wzmacnia zasada demokratycznego państwa prawnego, z której należy wyprowadzić wniosek o stosowaniu, także w postępowaniu dyscyplinarnym, standardów ustanowionych w Konstytucji. Odnoszą się one do wszelkich postępowań represyjnych, których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania bądź sankcji. Przejęcie instytucji wywodzących się z postępowania karnego do postępowania dyscyplinarnego służyć ma celom ochronnym. Ustawodawca, biorąc pod uwagę represyjny charakter postępowania dyscyplinarnego uznał, że zasadne jest sięgnięcie do tych instytucji zawartych w Kodeksie postępowania karnego, które stwarzają możliwość optymalnego zabezpieczenia praw i wolności obwinionego. Celem takiej regulacji jest więc zapewnienie osobie obwinionej praw i gwarancji służących zabezpieczeniu jej interesów w postępowaniu dyscyplinarnym. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że prawo do obrony nie tylko

stanowi fundamentalną zasadę w procesie karnym, ale przede wszystkim jest elementarnym standardem demokratycznego państwa prawnego.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie oraz o podjęcie odpowiednich działań legislacyjnych mających na celu zapewnienie skutecznej ochrony praw osób prawomocnie uniewinnionych w postępowaniu dyscyplinarnym lekarzy i lekarzy dentystów.

44. Minister Edukacji Narodowej (VII.7037.110.2017 z 24 listopada 2017 r.) – w sprawie zmian w zakresie organizacji i funkcjonowania systemu oświaty.

Rzecznik Praw Obywatelskich, stojąc na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych, z uwagą śledzi sytuację związaną ze zmianami w zakresie organizacji i funkcjonowania systemu oświaty, które mogą wpływać na realizację prawa do nauki, wyrażonego w Konstytucji. Na podstawie doniesień medialnych oraz licznych skarg kierowanych do Biura RPO, Rzecznik uzyskał szereg informacji dotyczących negatywnych skutków reformy oświaty, w szczególności dla uczniów szkół podstawowych.

Głównym efektem wynikającym z wprowadzanych zmian w prawie jest zwiększenie się liczby dzieci w szkołach podstawowych. Dołączenie klas VII do dotychczasowych sześcioklasowych szkół podstawowych, przy jednoczesnym przeprowadzaniu naboru do klas I, w większości szkół prowadzi, zdaniem Rzecznika, do przepełnienia budynków szkół i pogorszenia warunków nauczania. Rzecznik zauważył, że nierzadko uczniowie niemieszający się w budynku szkoły, uczą się w ustawionych przed nim kontenerach bądź muszą przemieszczać się między oddalonymi od siebie budynkami szkoły, by dotrzeć do budynku gimnazjum, gdzie ulokowane są np. pracownie fizyczne i chemiczne. Część szkół bowiem nadal nie jest wyposażona w pracownie przedmiotowe, brakuje sal gimnastycznych, infrastruktury technicznej, czy też odpowiednich sanitariów. Rodzice sygnalizowali Rzecznikowi również nieodpowiednio, ich zdaniem, skonstruowany plan nauczania dla klas VII. Rodzice zwracają uwagę na bardzo dużą ilość sprawdzianów i kartkówek w trakcie zaledwie jednego tygodnia, a także bardzo dużą ilość materiału do samodzielnego uczenia się w domu. Nadmiar obowiązków może wywołać negatywne konsekwencje zarówno dla dalszego rozwoju edukacyjnego dziecka, jak i dla życia rodzinnego.

Mając na uwadze powyższe słusznie wydaje się, że konsekwencje reformy oświaty mogą negatywnie wpływać na realizację prawa do nauki, w związku z czym Rzecznik zwrócił się do Minister z prośbą o wskazanie, jak Ministerstwo Edukacji Narodowej zamierza rozwiązać wskazane wyżej kwestie.

Minister Edukacji Narodowej w piśmie z 28 grudnia 2017 r. poinformowała, że reforma systemu oświaty docelowo pozwoli na zmniejszenie zmianowości w szkołach podstawowych, głównie miejskich (gdyż zmianowość to przede

wszystkim zjawisko miejskie). W przypadku gimnazjów miejskich, będących w zespole ze szkołami podstawowymi, liczba pomieszczeń do nauki w budynku zespołu, który do tej pory przeznaczony był dla 9 klas, będzie przewyższała potrzeby 8 klas szkoły podstawowej. W związku z tym, w wielu szkołach podstawowych zmniejszy się współczynnik zmianowości. W przypadku samodzielnych gimnazjów miejskich do budynków tych szkół (w wyniku przekształcenia gimnazjum w szkołę podstawową) będzie mogła zostać przeniesiona część oddziałów klasowych z dużych szkół podstawowych. W gminach miejskich szkoły podstawowe są duże (średnia liczba oddziałów na poziomie jednej klasy wynosi 2,61). Ponadto w wielu takich szkołach funkcjonuje zmianowy system lekcyjny. Przekształcenie samodzielnych gimnazjów w szkoły podstawowe pozwoli więc na wykorzystanie infrastruktury budynków gimnazjów samodzielnych, a to będzie skutkowało znaczącym zmniejszeniem zjawiska zmianowości w gminach miejskich. Jednocześnie Minister wyjaśniła, że w nowych ramowych planach nauczania ogólny wymiar godzin obowiązkowych zajęć edukacyjnych w ośmioletniej szkole podstawowej w klasach IV-VIII wynosi 140 i jest jedynie o 2 godziny większy niż w dotychczasowej sześcioletniej szkole podstawowej w klasach IV-VIII i klasach I-II gimnazjum łącznie.

45. Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (IV.715.1.2016 z 27 listopada 2017 r.) – w sprawie rozwiązania przyjętego w ustawie o prawie autorskim i prawach pokrewnych, zgodnie z którym podmiot uprawniony może żądać dwukrotności wynagrodzenia z tytułu naruszenia majątkowych praw autorskich.

Kwestionowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepis przyznaje osobom, uprawnionym z tytułu autorskich praw majątkowych, w przypadku naruszenia ich praw, roszczenie o naprawienie wyrządzonej szkody poprzez zapłatę sumy pieniężnej, w wysokości odpowiadającej dwukrotności stosownego wynagrodzenia. Możliwość dochodzenia tego roszczenia i jego wysokość jest niezależna od winy po stronie użytkownika praw autorskich, co oznacza, że takie same sankcje grożą osobie, która umyślnie narusza autorskie prawa majątkowe np. w celach zarobkowych, jak i osobie, która takie prawa narusza w sposób nieświadomy.

Zdaniem Rzecznika dopuszczalność podnoszenia roszczeń o zapłatę sumy pieniężnej, stanowiącej dwukrotność stosownego wynagrodzenia, nawet w przypadku nieumyślnego naruszenia autorskich praw majątkowych, wydaje się być nieuprawnioną ingerencją w sferę wolności majątkowej użytkowników utworów chronionych prawem autorskim.

Istotne w tym kontekście jest stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, który wyrokiem z dnia 23 czerwca 2015 r. orzekł o niezgodności z normami konstytucyjnymi analogicznego roszczenia o zapłatę trzykrotności wynagrodzenia w przypadku zawinionego naruszenia autorskich praw

majątkowych. Pogląd prawny zawarty w tym orzeczeniu Trybunału, w ocenie Rzecznika, powinien w sposób szczególny zostać odniesiony właśnie do niezawinionego naruszenia praw autorskich, które w chwili obecnej może być – na równi z naruszeniem zawinionym – podstawą do ponoszenia zryczałtowanego roszczenia o naprawienie wyrządzonej szkody poprzez zapłatę sumy pieniężnej w wysokości odpowiadającej dwukrotności stosownego wynagrodzenia.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o podjęcie prac legislacyjnych zmierzających do właściwego uregulowania odpowiedzialności cywilnoprawnej podmiotów, które w sposób niezawiniony naruszyły autorskie prawa majątkowe.

46. Ministra Sprawiedliwości (IV.512.312.2014 z 28 listopada 2017 r.) – w sprawie ochrony małżonka dłużnika w postępowaniu egzekucyjnym.

W przedmiotowej sprawie Rzecznik Praw Obywatelskich zwracał się już do Ministra Sprawiedliwości w 2014 r. W odpowiedzi ówczesna Podsekretarz Stanu w resorcie sprawiedliwości wskazała, że przy okazji przygotowywania kolejnej nowelizacji procedury cywilnej w zakresie egzekucji, zostanie rozważona odpowiednia modyfikacja przepisów postępowania cywilnego, zmierzająca do zapewnienia pełnej ochrony interesów małżonka dłużnika w przypadku skierowania przez komornika egzekucji do wspólnego rachunku bankowego. Postulat ten nie został zrealizowany, pomimo kompleksowej nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego w zakresie postępowania egzekucyjnego, a zatem problem nieskutecznej ochrony małżonka dłużnika w przypadku egzekucji ze wspólnego rachunku bankowego (dłużnika i jego małżonka) nadal pozostaje aktualny.

Kwestionowany przez Rzecznika przepis k.p.c. wprowadza zasadę, że na podstawie tytułu wykonawczego wystawionego przeciwko dłużnikowi pozostającemu w związku małżeńskim można prowadzić egzekucję z rachunku wspólnego dłużnika i jego małżonka. Prowadzenie egzekucji z rachunku wspólnego małżonków jest zatem możliwe także wówczas, gdy wierzyciel nie dysponuje klauzulą wykonalności przeciwko małżonkowi dłużnika.

Kodeks postępowania cywilnego przewiduje pewną ochronę małżonka dłużnika – a ściślej: tych jego środków finansowych, które nie podlegają egzekucji pomimo umieszczenia ich na (wspólnym z dłużnikiem) rachunku bankowym. Owa regulacja procesowa zakłada bowiem, że prowadzenie egzekucji ze wspólnego rachunku bankowego dłużnika i jego małżonka nie wyłącza możliwości obrony małżonka dłużnika w drodze powództwa o zwolnienie od egzekucji, jeżeli na rachunku wspólnym małżonków zgromadzono środki, które nie wchodzą do majątku osobistego dłużnika, albo też środki, które nie pochodzą z pobranego przez dłużnika wynagrodzenia za pracę, dochodów uzyskanych przez dłużnika z innej działalności zarobkowej, jak również z korzyści uzyskanych z jego praw autorskich i praw pokrewnych, praw własności przemysłowej oraz innych praw twórcy.

Powyższe regulacje korespondują z normą prawa materialnego, a mianowicie z przepisami Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, które limitują odpowiedzialność z majątku wspólnego małżonków w sytuacji zaciągnięcia zobowiązania bez zgody drugiego małżonka, bądź powstania zobowiązania przed powstaniem wspólności, a także wówczas, gdy zobowiązanie nie wynika z czynności prawnej lub dotyczy majątku osobistego jednego z małżonków. Wówczas tylko niektóre składniki majątku wspólnego małżonków podlegają egzekucji, a zasadą pozostaje zaspokojenie wierzyciela wyłącznie z majątku osobistego dłużnika.

Jednak stosowanie tego środka ochrony, przysługującego małżonkowi dłużnika, limitowane jest przez inne normy prawne, zawarte choćby w ustawie o komornikach sądowych i egzekucji.

Analiza przepisów Kodeksu postępowania cywilnego oraz ustawy o komornikach sądowych i egzekucji prowadzi zatem do wniosku, że art. 891² § 2 k.p.c., zaprojektowany jako norma gwarancyjna, w praktyce nie zapewnia właściwej ochrony małżonkowi dłużnika. Z uwagi na wymóg niezwłocznego przekazania pieniędzy na rzecz wierzyciela, powództwo ekscydencyjne okazuje się środkiem nieskutecznym i iluzorycznym. O ile bowiem komornik postępuje zgodnie z przepisami ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, to nie wydaje się możliwe, aby sąd równie szybko tj. w ciągu 4 dni od przekazania środków komornikowi przez bank mógł rozstrzygnąć o zwolnieniu od egzekucji określonych kwot.

Wydaje się zatem, że w przypadku art. 891² § 2 k.p.c. celowe byłoby obwarowanie tej regulacji dodatkowym rozwiązaniem, pozwalającym komornikowi na wstrzymanie przekazania pieniędzy wierzycielowi. Takie rozwiązanie zabezpieczyłoby zarówno interesy wierzyciela, jak i małżonka dłużnika – do czasu sądowego rozstrzygnięcia sporu, środki pozostawałyby w depozycie Ministra Finansów.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o ocenę niezbędności prac legislacyjnych w kierunku efektywnej ochrony małżonka dłużnika w postępowaniu egzekucyjnym.

47. Przewodniczącego Senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji (IX.517.1702.2017 z 28 listopada 2017 r.) – w sprawie funkcjonowania Krajowego Ośrodka Zapobiegania Zachowaniom Dyssocjalnym.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich dotychczasowa analiza problemów związanych z funkcjonowaniem Krajowego Ośrodka Zapobiegania Zachowaniom Dyssocjalnym w Gostyninie (dalej jako: Ośrodek albo KOZZD) wskazuje na wyraźną lukę prawną w przepisach ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób. Brak regulacji w zakresie praw i podstaw ograniczenia praw osób stwarzających zagrożenie, umieszczonych w Ośrodku,

bądź niedoprecyzowanie przepisów, które znalazły się w ustawie, rzutuje na funkcjonowanie pacjentów Ośrodka.

Rzecznik wskazał, że szczegółowy zakres praw i obowiązków pacjentów zawarty jest w wewnętrznym regulaminie KOZZD, do którego ustalenia upoważniony jest kierownik podmiotu leczniczego. Jednak 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, a ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Dlatego też to właśnie w ustawie, a nie w regulaminie powinny zostać kompleksowo uregulowane kwestie pobytu w Ośrodku, z uwzględnieniem zasad ograniczenia wynikających z Konstytucji praw i wolności.

Wnioski płynące z raportu powizytacyjnego w KOZZD oraz analiza skarg indywidulanych jego pacjentów wskazują przede wszystkim na brak ustawowych regulacji dotyczących przysługujących pacjentom Ośrodka praw oraz zasad ograniczania tych praw, zatem wiele działań administracji należy ocenić jako bezpodstawne. W Ośrodku praktykowany jest np. nadzór nad korespondencją, w tym urzędową. Wszystkie listy adresowane do pacjentów są otwierane celem sprawdzenia zawartości koperty.

Istotnym problemem w funkcjonowaniu Ośrodka jest jego przełudnienie, na co uwagę zwracał personel KOZZD i sami pacjenci. Zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie Krajowego Ośrodka Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym, w Ośrodku znajdują się sale nie większe niż 2-osobowe, przeznaczone dla osób umieszczonych w Ośrodku. Tymczasem ostatnia kontrola wykazała, iż pacjenci przebywają w salach nawet 8-osobowych, co nastęrcza wielu problemów natury egzystencjonalnej, a także w poważny sposób utrudnia terapię. Ta sytuacja może również stanowić o naruszeniu konstytucyjnego prawa do prywatności i humanitarnego traktowania.

Ograniczenia praw i wolności przejawiają się w sferze życia codziennego pacjentów i dotyczą chociażby zakupów, widzeń, korespondencji, rozmów telefonicznych, wyżywienia, kontroli osobistych, postępowania z pacjentami naruszającymi przepisy, czy dostępu do środków masowego przekazu.

Przykładem postępowania pracowników Ośrodka, niemającego żadnych podstaw prawnych, jest stosowanie kar dyscyplinujących pacjentów. W KOZZD stosuje się np. kary w postaci zatrzymania telefonu komórkowego, czy zakazu robienia zakupów bez wskazania okresu, przez który owe zakazy obowiązują.

Ponadto, w Ośrodku nie ma możliwości uzyskania, nawet odpłatnie, kopii dokumentacji innej niż medyczna (np. dokumentacji sądowej). Z perspektywy pacjentów, którzy mają najczęściej sprawy sądowe w toku, stanowi to istotną uciążliwość.

Brak uregulowania na poziomie ustawowym praw oraz podstaw ograniczania praw pacjentów Ośrodka powoduje ponadto, iż zasady funkcjonowania Ośrodka podlegają ciągłym zmianom, nierzadko wynikającym z zaistnienia epizodycznych zdarzeń, powodujących działania *ad hoc* o skutkach dla całej

społeczności. Dodatkowo, ogólny charakter niektórych przepisów regulaminu KOZZD, czy też regulaminu odwiedzin, pozostawia duże pole do interpretacji, co może sprzyjać nadużyciom ze strony zatrudnionego tam personelu.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Przewodniczącego Senackiej Komisji z prośbą o podjęcie przez Senat RP inicjatywy legislacyjnej, zmierzającej do określenia w ustawie praw i obowiązków osób umieszczonych w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dyssocjalnym oraz podstaw i przesłanek ograniczenia ich praw konstytucyjnych.

48. Ministra Sprawiedliwości (II.518.28.2014 z 29 listopada 2017 r.) – w sprawie ustanowienia kuratora dla małoletniego pokrzywdzonego w postępowaniu karnym, w którym oskarżonym jest jeden z rodziców małoletniego.

W stałym zainteresowaniu Rzecznika Praw Obywatelskich pozostaje zagadnienie ustanowienia kuratora dla małoletniego pokrzywdzonego w postępowaniu karnym, w którym oskarżonym jest jeden z rodziców małoletniego. Podjęcie działań legislacyjnych w ww. zakresie jest konieczne w celu wykonania postanowienia sygnalizacyjnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 lutego 2014 r. Chodzi tu o dwa postulaty: wprowadzenia unormowania zapewniającego odpowiednie kwalifikacje kuratora ustanowionego przez sąd opiekuńczy oraz nałożenia na kuratora obowiązków informacyjnych, czy wręcz obowiązku konsultacji w stosunku do rodzica sprawującego pieczę nad dzieckiem.

Zgodnie z projektem ustawy o zmianie Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego oraz Kodeksu postępowania cywilnego, kuratorem co do zasady może zostać jedynie adwokat lub radca prawny. Zdaniem Rzecznika taką zmianę należy ocenić pozytywnie, jednak samo posiadanie specjalistycznej wiedzy prawniczej może okazać się niewystarczającą przesłanką do pełnienia tej funkcji. Dlatego należałoby zastrzec wymóg posiadania odpowiednich kwalifikacji w zakresie legitymacji doświadczeniem w pracy z rodziną doświadczającą przemocy czy też z dzieckiem wykorzystywanym seksualnie. Ponadto, pozytywnie należy ocenić przekazanie sądowi karnemu kompetencji w zakresie zasądzania wynagrodzenia kuratora zważywszy, że sąd karny posiada najpełniejszą informację na temat ilości i jakości pracy wykonywanej przez kuratora w sprawie karnej. Rzecznik pozytywnie ocenia również nałożenie na kuratora obowiązku informacyjnego w stosunku do rodzica nieuczestniczącego w postępowaniu.

Wątpliwości Rzecznika budzi natomiast pozostawienie sądowi rodzinnemu kompetencji ustanawiania kuratora dla małoletniego pokrzywdzonego w postępowaniu karnym. Czas oczekiwania na wyznaczenie kuratora w sądzie rodzinnym jest długi, co faktycznie ma wpływ na fakt, że w rzeczywistości małoletni pokrzywdzony przez dłuższy okres trwania postępowania może być pozbawiony reprezentacji. Zasadnym byłoby wprowadzenie do Kodeksu postępowania karnego przepisu, zgodnie z którym sąd byłby zobligowany do

ustanowienia dla małoletniego pokrzywdzonego w postępowaniach karnych, w których oskarżonym jest jedno z rodziców małoletniego (lub oboje rodziców), w charakterze kuratora profesjonalnego pełnomocnika procesowego, tj. adwokata lub radcę prawnego. Pozwoliłoby to skrócić postępowanie i zapewnić małoletniemu pokrzywdzonemu natychmiastową opiekę kuratora już przy pierwszych czynnościach procesowych. Kodeks postępowania karnego powinien także zawierać powyższe unormowanie w sytuacji, gdy sprawcą przestępstwa popełnionego na szkodę małoletniego jest inny niż rodzic członek rodziny czy też osoba bliska co najmniej jednemu z rodziców.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o rozważenie dokonania zmian w przedstawionym zakresie.

49. Ministra Sprawiedliwości (II.501.7.2017 z 29 listopada 2017 r.) – w sprawie reformy prawa wykroczeń.

W stałym zainteresowaniu Rzecznika Praw Obywatelskich pozostaje problematyka prawa wykroczeń oraz coraz bardziej wyraźna potrzeba reformy tej dziedziny prawa. W Kodeksie wykroczeń odnaleźć można szereg typów czynów, których penalizacja w obecnych realiach społeczno-gospodarczych, wydaje się być co najmniej nieuzasadniona. Dobitym przykładem tego stanu rzeczy jest wykroczenie ujęte w art. 58 § 1 k.w., penalizujące tzw. żebractwo. Powyższy przepis został wprowadzony do polskiego porządku prawnego wraz z wejściem w życie Kodeksu wykroczeń w 1971 r. i od tego czasu nie był nigdy nowelizowany. Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że o ile Konstytucja z 1952 r. stanowiła, że praca jest prawem, obowiązkiem i sprawą honoru każdego obywatela, o tyle w obecnie obowiązującej Konstytucji, brak jest postanowień wprowadzających obowiązek świadczenia pracy przez każdą jednostkę. Zdaniem Rzecznika poddanie żebractwa bezpośrednio szeroko pojętemu reżimowi karnemu pozostaje pod znakiem zapytania zwłaszcza, że przedmiotowa materia nie została poprzedzona chociażby próbą rozwiązania za pomocą innych mechanizmów prawnych. Po instrumenty z zakresu prawa karnego ustawodawca powinien sięgać bowiem w celu rozwiązania określonego problemu społecznego tylko wtedy, gdy inne mechanizmy prawne się nie sprawdziły.

Rzecznik wskazał również, że znamiona wykroczenia z art. 58 § 1 k.w. mają charakter wyjątkowo nieostry, co uniemożliwia precyzyjne i pełne zrekonstruowanie normy prawnokarnej. Ogólna zasada jasności i określoności prawa ustanawia nakaz tworzenia dostatecznie określonych przepisów z zakresu prawa karnego. Wprowadza ona bowiem wymóg projektowania przepisów karnych w sposób możliwie precyzyjny i jednoznaczny. Penalizacja żebractwa stanowi nieproporcjonalną do jego ciężaru ingerencję w prawa i wolności jednostki. Wątpliwa jest skuteczność tego środka dla osiągnięcia domniemych celów ww. przepisu, jakimi są zapobieganie nieaktywności zawodowej czy też zapewnienie porządku i spokoju społecznego.

Mając powyższe na uwadze Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o zainicjowanie odpowiednich kroków zmierzających ku zmianie obecnego stanu prawnego, poprzez usunięcie art. 58 § 1 k.w. z polskiego porządku prawnego.

50. Ministra Sprawiedliwości (II.519.1039.2017 z 30 listopada 2017 r.) – w sprawie rejestracji przebiegu czynności dowodowych dokonywanych w toku postępowania przygotowawczego.

W nawiązaniu do wcześniejszej korespondencji w zakresie rejestracji przebiegu czynności dowodowych dokonywanych w toku postępowania przygotowawczego Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że kwestia ta była przedmiotem dyskusji podczas organizowanych przez Rzecznika spotkań regionalnych na początku listopada br. Konkluzje tych debat jednoznacznie wskazują na zasadność utrwalania dźwięku podczas przesłuchań prowadzonych przez prokuratora lub Policję.

Głównym argumentem przemawiającym za rejestracją czynności procesowych jest konieczność zapewnienia większej dbałości o dochowanie wszelkich wymaganych prawem procedur oraz większego poszanowania praw procesowych podejrzanego. Rejestracja dźwięku stanowiłaby istotny element gwarancyjny dla osoby przesłuchiwanej i to niezależnie od jej statusu – podejrzanego lub świadka. Utrwalenie czynności procesowej eliminowałoby podejrzenia o wywieranie przez prowadzącego nacisku lub zadawanie tendencyjnych pytań oraz zapobiegłoby ewentualnym zarzutom o niewłaściwe zachowanie lub traktowanie przesłuchiwanego.

Rzecznik zauważył, że o ile w przypadku przesłuchania nagrywanie dźwięku jest wystarczające, to w przypadku niektórych czynności dowodowych wymagających sporządzenia protokołu (np. oględzin lub eksperymentu procesowego) dla możliwości pełnego odtworzenia jej przebiegu konieczne byłoby rejestrowanie zarówno dźwięku, jak i obrazu.

Obecnie obowiązujący system nagrywania czynności protokolowanych w postępowaniu przygotowawczym przewidziany w art. 147 § 1 k.p.k., ze względu na swą fakultatywność, nie jest wystarczający do pełnienia funkcji gwarancyjnej. Zasadne wydaje się zatem wprowadzenie obligatoryjnego nagrywania fonicznego czynności protokolowanych lub obrazu i dźwięku w przypadku niektórych czynności dowodowych.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o rozważenie zainicjowania odpowiednich zmian legislacyjnych i poinformowanie o zajęтым stanowisku w tej materii.

51. Minister Edukacji Narodowej (VII.7037.116.2017 z 5 grudnia 2017 r.) – w sprawie problemów uczniów pełnoletnich z właściwym uregulowaniem ich praw i obowiązków w statucie szkoły.

W związku z wpływającymi skargami obywateli Rzecznik Praw Obywatelskich powziął informację o problemach uczniów pełnoletnich z właściwym uregulowaniem ich praw i obowiązków w statucie szkoły.

W Prawie oświatowym brak jest szczegółowych przepisów regulujących zasady usprawiedliwiania nieobecności uczniów pełnoletnich w szkole, zwalniania się ich z zajęć lekcyjnych, czy też wyrażania zgody na wycieczki szkolne. Sprawa ta, jako że dotyczy praw i obowiązków uczniów, określana jest w statucie szkoły.

Postanowienia statutu szkoły – jak wynika ze skarg obywateli – często zakazują możliwości samodzielnego usprawiedliwiania nieobecności w szkole, zwalniania z zajęć lekcyjnych, czy też wyrażania zgody na wycieczki szkolne przez uczniów pełnoletnich. Wówczas jedynym rozwiązaniem, dopuszczanym przez statut szkoły jest złożenie odpowiedniego oświadczenia przez przedstawicieli ustawowych, najczęściej rodziców pełnoletniego ucznia.

Rzecznik zwrócił uwagę, że z chwilą uzyskania pełnoletności dana osoba może samodzielnie wpływać na swoją sytuację prawną kształtowaną dotąd w wyniku działania jej przedstawicieli ustawowych. Rodzice tracą zatem prawo reprezentowania dziecka przed organami administracji publicznej. Nie mogą już dłużej składać oświadczeń woli w imieniu dziecka, o ile nie uzyskają od niego odpowiedniego upoważnienia. Co do zasady więc pełnoletnia osoba powinna mieć możliwość do samodzielnego decydowania o sobie.

Każdy uczeń szkoły, niezależnie od wieku, poddany jest szczególnemu reżimowi prawnemu, który jest kształtowany nie tylko przez akty prawa powszechnie obowiązującego, jak Konstytucja i ustawy, ale również akty wewnętrzne szkoły. Statut szkoły, jako akt prawa wewnętrznego, nie może jednak regulować kwestii zdolności do czynności prawnej odmiennie niż czyni to akt wyższego rzędu, jakim jest Kodeks cywilny, który stanowi, że pełną zdolność do czynności prawnych nabywa się z chwilą uzyskania pełnoletności.

Innym, również istotnym problemem, na który wskazują w swoich skargach obywatele jest ustanowienie w statucie szkoły zakazu opuszczania budynku, czy terenu szkoły w czasie przerw przez uczniów. Zakaz ten skierowany jest także do uczniów pełnoletnich. Decyzja o umieszczeniu takiego zakazu w statucie szkoły z pewnością podyktowana jest względami bezpieczeństwa. Niemniej jednak, z prawnego punktu widzenia, nie istnieją wyraźne przepisy dotyczące wychodzenia uczniów na przerwach poza budynek czy teren szkoły. W ocenie skarżących takie zakazy zawarte w statutach szkoły nadmiernie ingerują w wolność pełnoletnich uczniów, która pozostaje pod ochroną konstytucyjną.

Rzecznik zwrócił się do Minister z prośbą o zajęcie stanowiska w niniejszej sprawie, w tym o wskazanie, w jaki sposób MEN zamierza rozwiązać wymienione powyżej problemy.

52. Ministra Sprawiedliwości (IX.517.1702.2017 z 5 grudnia 2017 r.) – w sprawie sytuacji osób cierpiących z powodu choroby psychicznej

przebywających w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dyssocjalnym.

W dniu 23 listopada 2016 r. Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok w sprawie ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób. Trybunał orzekł, że art. 46 ust. 1 ustawy w zakresie, w jakim przewiduje sporządzanie opinii w sprawie niezbędności dalszego pobytu w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dyssocjalnym (dalej: Ośrodek lub KOZZD) tylko przez jednego lekarza psychiatrę, jest niezgodny z Konstytucją.

Do dnia dzisiejszego kwestionowany przepis ustawy nie został znowelizowany, co oznacza, że decyzje w przedmiocie dalszego pobytu pacjenta w Ośrodku są nadal podejmowane w oparciu o jednoosobową opinię specjalisty, co nie odpowiada wymaganym standardom konstytucyjnym i konwencyjnym.

Kolejną kwestią wymagającą uchwalenia odpowiednich regulacji prawnych, jest problem dotyczący pobytu w KOZZD osób cierpiących z powodu choroby psychicznej. Wobec takich osób prowadzenie oddziaływań terapeutycznych, które są zasadniczym celem Ośrodka, jest niemalże niemożliwe. Osoby chore psychicznie powinny być leczone w szpitalu psychiatrycznym, w którym poza leczeniem farmakologicznym, będą poddane odpowiednim oddziaływaniom terapeutycznym – przeznaczonym dla osób chorych psychicznie. Pisma Dyrektora Ośrodka, kierowane w tej sprawie do właściwych sądów cywilnych (które zdecydowały o umieszczeniu danej osoby w KOZZD) nie skutkują jednak przeniesieniem tych pacjentów do szpitali psychiatrycznych.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich u podstaw takiego stanu rzeczy leży brak wyraźnych regulacji prawnych, umożliwiających umieszczenie osoby uznanej za stwarzającą zagrożenie dla społeczeństwa w szpitalu psychiatrycznym, który będzie dysponował warunkami zapewniającymi, że pacjent nie opuści szpitala. Niezbędne jest zatem stworzenie podstawy prawnej dającej taką możliwość.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o podjęcie niezbędnych działań legislacyjnych, w celu doprowadzenia do wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego oraz stworzenia podstaw prawnych do umieszczenia osoby, u której w czasie pobytu w KOZZD stwierdzono chorobę psychiczną, w zakładzie psychiatrycznym, zapewniającym właściwe leczenie oraz odpowiedni poziom zabezpieczenia.

53. Sekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości (IX.517.1323.2015 z 5 grudnia 2017 r.) – w sprawie problemów więziennej służby zdrowia.

Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich dociera wiele skarg dotyczących problematyki opieki medycznej dla osób pozbawionych wolności w jednostkach penitencjarnych. Niewątpliwie, po stronie więziennej służby zdrowia istnieją poważne ograniczenia. Jednak zdaniem Rzecznika nie do zaakceptowania jest

sytuacja, w której państwo, ponosząc pełną odpowiedzialność za życie i zdrowie osób pozbawionych wolności, nie zapewnia im odpowiedniej opieki medycznej.

Rzecznik kilkakrotnie zwracał się do Ministra Sprawiedliwości z postulatem powołania międzyresortowego zespołu, składającego się z przedstawicieli resortów zdrowia i sprawiedliwości, który zająłby się kompleksowo przeanalizowaniem i rozwiązaniem problemów więziennej służby zdrowia, dotyczących m.in. niedoboru lekarzy oraz niewystarczającej infrastruktury medycznej, a także rozważeniem modelu funkcjonowania i finansowania tej opieki.

W ustawie o ustanowieniu „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2017-2020” przewidziano wydatki na zmianę systemu zatrudniania personelu medycznego w podmiotach leczniczych jednostek penitencjarnych oraz zabezpieczono środki na modernizację podmiotów leczniczych dla osób pozbawionych wolności. Wskazane środki finansowe mają jednak na celu zagwarantowanie wyłącznie najpilniejszych potrzeb służby, w celu zapewnienia ciągłości udzielania świadczeń zdrowotnych osobom pozbawionym wolności. Dostrzegany przez samego ustawodawcę stan więziennej służby zdrowia musi zatem budzić niepokój.

Niewystarczający poziom opieki medycznej zauważalny jest także w zakresie opieki nad osobami pozbawionymi wolności z niepełnosprawnością psychiczną. W obecnym systemie więziennej opieki nad osobami niepełnosprawnymi psychicznie funkcjonuje jedynie pięć oddziałów psychiatrycznych, wykorzystywanych głównie do prowadzenia w nich obserwacji. W wielu jednostkach penitencjarnych w ogóle nie ma zatrudnionych lekarzy psychiatrów.

Z raportu Najwyższej Izby Kontroli z 2012 r., dotyczącego sprawowania opieki medycznej wobec osób pozbawionych wolności wynika, iż system ewidencjonowania wydatków w więziennictwie nie pozwala na wyodrębnienie środków przeznaczonych na opiekę medyczną, jaką zapewnia się osobom pozbawionym wolności, a tym samym na ocenę efektywności przyjętych rozwiązań, w tym zwłaszcza zasadności zlecania świadczeń pozawięziennym podmiotom leczniczym. Do dziś nic się w tej kwestii nie zmieniło.

Mając powyższe na uwadze Rzecznik zwrócił się z prośbą o rozważenie potrzeby powołania, wspólnie z Ministrem Zdrowia, międzyresortowego zespołu do spraw ochrony zdrowia osób pozbawionych wolności, który poddałby kompleksowej analizie problemy więziennej służby zdrowia i zastanowił się nad sposobem ich rozwiązania.

54. Rzecznika Praw Pacjenta (IX.517.1564.2017 z 6 grudnia 2017 r.) – w sprawie sytuacji osób z niepełnosprawnością psychiczną przebywających w aresztach śledczych i zakładach karnych.

Rzecznik Praw Obywatelskich monitoruje sytuację osób z niepełnosprawnością psychiczną, w tym osób chorujących psychicznie, pozbawionych wolności, przebywających w aresztach śledczych i zakładach

karnych. Wyniki prowadzonych w Biurze Rzecznika badań wskazują, że dochodzi do naruszeń konstytucyjnych praw tej grupy osadzonych m.in. prawa do ochrony życia i zdrowia oraz prawa do humanitarnego traktowania, z poszanowaniem godności ludzkiej.

Służba Więzienna boryka się z problemem realizacji właściwej opieki medycznej wobec potrzebujących jej więźniów. Szczególnie niewystarczający poziom świadczeń medycznych odnotowuje się w zakresie opieki nad osobami chorymi psychicznie. Oddziały szpitalne, w których prowadzi się całodobową opiekę psychiatryczną, istnieją w zaledwie pięciu jednostkach penitencjarnych. Podstawowym zadaniem tych oddziałów jest prowadzenie obserwacji sądowo-psychiatrycznych na mocy postanowienia sądowego. Placówki te nie posiadają natomiast warunków niezbędnych do leczenia i rehabilitacji chorych psychicznie, w postaci niezbędnej bazy oraz wyspecjalizowanej kadry terapeutów i pracowników socjalnych. Dlatego też chorzy nie są objęci odpowiednim postępowaniem terapeutycznym i rehabilitacyjnym. Procesowi zdrowienia dodatkowo nie sprzyja rygor więzienny oraz podejmowane przez Służbę Więzienną działania mogące prowadzić do pogorszenia stanu zdrowia chorego. Szczególny niepokój budzą przypadki prewencyjnego stosowania wobec osób chorych psychicznie, przebywających w szpitalu psychiatrycznym, środków przymusu bezpośredniego w postaci kajdanek zakładanych na ręce, każdorazowo po opuszczeniu więziennej celi mieszkalnej.

Zapewnienie bezpieczeństwa pacjentom i personelowi więziennemu jest sprawą niewątpliwie ważną. Podejmowane w tym zakresie działania muszą być jednak zgodne z obowiązującym stanem prawnym i standardami obowiązującymi w procesie leczenia.

Służba Więzienna, nie dostrzegając zagrożeń wynikających ze stosowania wobec osób chorych psychicznie kajdanek, stoi na stanowisku, iż przepisy zezwalają na stosowanie wobec osoby z zaburzeniami psychicznymi środków przymusu bezpośredniego na podstawie przepisów ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, nawet w celach prewencyjnych.

W ocenie Rzecznika sposób postępowania wobec osób chorujących psychicznie, wymagających stosowania przymusu bezpośredniego, wyznaczają standardy postępowania leczniczego, w tym wskazane w ustawie o ochronie zdrowia psychicznego. Tylko takie działanie może zapobiec sytuacjom, w których dochodzi do pogwałcenia wolności osobistej i naruszenia nietykalności cielesnej człowieka oraz niehumanitarnego traktowania osoby chorej.

Rzecznik zwrócił się z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie oraz o rozważenie możliwości przeprowadzenia wizytacji w przedmiotowym zakresie we wszystkich podmiotach leczniczych, realizujących całodobową opiekę psychiatryczną wobec osób pozbawionych wolności.

55. Minister Edukacji Narodowej (VII.7030.5.2017 z 7 grudnia 2017 r.) – w sprawie problemów związanych z rekrutacją do szkół ponadpodstawowych w roku szkolnym 2019/2020.

We wnioskach kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich stale przedstawiane są wątpliwości dotyczące ostatnio wprowadzonych zmian w ustroju szkolnym oraz modyfikacji organizacji i funkcjonowania szkół i placówek oświatowych.

Jednym z efektów wejścia w życie Prawa oświatowego oraz Przepisów wprowadzających Prawo oświatowe jest rozpoczęcie edukacji w klasach I liceów ogólnokształcących, techników i branżowych szkół pierwszego stopnia w roku szkolnym 2019/2020, zarówno przez dzieci kończące klasę III gimnazjum, jak i dzieci kończące klasę VIII szkoły podstawowej. Dzieci kończące gimnazjum będą kształciły się w 3-letnich liceach ogólnokształcących i 4-letnich technikach, natomiast dzieci kończące VIII klasę szkoły podstawowej rozpoczną naukę w 4-letnim liceum lub 5-letnim technikum.

Powyższa zmiana rodzi obawy wśród dzieci i rodziców o równy dostęp m.in. do I klas liceów i I klas technikum dla uczniów, którzy ukończą III klasę gimnazjum oraz VIII klasę szkoły podstawowej w roku szkolnym 2019/2020. Sposób organizacji szkoły również budzi wątpliwości, bowiem będą one zobowiązane do przyjęcia dzieci z dwóch roczników, które w tej samej szkole będą uczyły się według dwóch różnych systemów.

W ocenie Rzecznika rozwiązanie, wprowadzone przez ww. ustawy, zmierzające do osobnego przeprowadzenia postępowania rekrutacyjnego dla absolwentów gimnazjum i osobnego dla absolwentów ośmioletnich szkół podstawowych, nie likwiduje zasadniczego problemu.

Szkoły ponadpodstawowe co roku wyznaczają maksymalną liczbę klas, którą mogą utworzyć w ramach rekrutacji. W roku szkolnym 2019/2020, poza absolwentami gimnazjum, do szkół tych przyjęci zostaną także absolwenci ośmioletniej szkoły podstawowej. Większość placówek, w celu uniknięcia zagrożenia przepełnienia budynku szkoły oraz pogorszenia warunków nauczania w roku szkolnym 2019/2020 już podczas rekrutacji na rok szkolny 2017/2018 zmniejszyła liczbę klas. Niewykluczone, że sytuacja ta powtórzy się w czasie rekrutacji na rok szkolny 2018/2019, jak również rekrutacji na rok szkolny 2019/2020. Powyższa zmiana zmniejsza zatem szanse uczniów na dostanie się do wymarzonej szkoły.

Problem dotyczący rekrutacji na rok szkolny 2019/2020 w szczególności negatywnie rzutuje na funkcjonowanie szkół prestiżowych tj. takich, w rekrutacji do których udział brała dotychczas wysoka liczba absolwentów gimnazjum. Niewykluczone, że w obecnej sytuacji większość z takich szkół zdecyduje się na jeszcze większe ograniczenia w procesie rekrutacji, a w konsekwencji zmniejszy liczbę klas. To zaś, w ocenie Rzecznika, stanowić może naruszenie prawa do równego dostępu do nauki.

W kontekście rekrutacji do I klas szkół ponadpodstawowych na rok szkolny 2019/2020 pojawia się również problem braku projektu ustawy regulującej materię nowej podstawy programowej dla szkół ponadpodstawowych. Dalszy brak tejże ustawy może zrodzić poważne problemy organizacyjne na początku roku szkolnego 2019/2020.

Rzecznik zwrócił się do Minister z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie oraz przedstawienie wyjaśnień, w tym wskazanie, jak Ministerstwo Edukacji Narodowej zamierza rozwiązać wymienione wyżej kwestie.

56. Prezydenta RP (WZF.519.7.2017 z 11 grudnia 2017 r.) – w sprawie ustawy o zmianie ustawy o niektórych uprawnieniach pracowników urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz funkcjonariuszy i pracowników urzędów nadzorowanych przez tego ministra oraz niektórych innych ustaw.

W związku z uchwaloną przez Sejm ustawą o zmianie ustawy o niektórych uprawnieniach pracowników urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz funkcjonariuszy i pracowników urzędów nadzorowanych przez tego ministra oraz niektórych innych ustaw Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę na europejskie standardy sprawowania cywilnego nadzoru nad służbami mundurowymi.

W myśl reguły *nemo iudex in causa sua* nie jest właściwym rozwiązaniem, że wyłącznie Policja rozpatruje skargi na domniemane naruszenia praw człowieka przez policjantów. Rozpatrywanie skarg na policjantów przez policjantów rodzi pytanie o ich bezstronność. Osoby te pracują bowiem w jednej organizacji i mogły bądź mogą być związane relacjami o charakterze służbowym. Budzi to w społeczeństwie wątpliwości co do rzetelności rozpoznawania skarg oraz obiektywizmu postępowania, w szczególności w przypadku niepotwierdzenia zarzutów.

W świetle standardów Europejskiego Trybunału Praw Człowieka niezależny i efektywny mechanizm rozpatrywania skarg na funkcjonariuszy charakteryzuje się instytucjonalną hierarchiczną i praktyczną niezależnością, niezwłocznością działania, nadzorem publicznym, tak aby procedury i sposób podejmowania decyzji były przejrzyste i jasne dla społeczeństwa, udziałem poszkodowanego, co zabezpieczy jego interesy prawne oraz adekwatnością – śledztwo powinno bowiem doprowadzić do zebrania dowodów pozwalających ustalić czy postępowanie funkcjonariusza było niezgodne z prawem, a także określenia osób odpowiedzialnych i ich ukarania.

W uzasadnieniu do przedmiotowej ustawy wskazuje się na potrzebę stworzenia mechanizmów wzmacniających dotychczasowe instrumenty nadzoru Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji nad służbami. Przyczyną wprowadzenia takich regulacji jest korzystanie przez te podmioty z takiego zakresu kompetencji ustawowych, które przewidują możliwość ingerencji w prawa i wolności obywatelskie, a także wykonywanie zadań mogących

powodować określone zagrożenia korupcyjne. Są to obszary potencjalnych nadużyć.

Doceniając intencję podjętych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji działań mających na celu wzmocnienie cywilnego nadzoru nad podległymi służbami mundurowymi, Rzecznik wyraził obawę, że uchwalona przez Sejm ustawa nie rozwiąże istniejących problemów.

Zdaniem Rzecznika przyjęty model cywilnego nadzoru nad służbami nie spełnia podstawowego kryterium niezależności i to zarówno w aspekcie instytucjonalnym, hierarchicznym, jak i praktycznym. Brak niezależności instytucjonalnej przejawia się w tym, że Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nadzoruje działalność podległych mu służb i rzetelne wyjaśnienie nieprawidłowości może kolidować z potencjalną odpowiedzialnością, jaką z tego tytułu ponosi. Brak niezależności hierarchicznej dotyczy zasad oddelegowania do służby w Biurze Nadzoru Wewnętrznego. Zgodnie z ustawą odwołanie z oddelegowania może nastąpić w każdym czasie. Konsekwencjami takiego rozwiązania może być ze strony funkcjonariuszy niechęć do podejmowania określonych czynności służbowych, w obawie przed odwołaniem oddelegowania. Natomiast sprawowanie cywilnego nadzoru nad służbami mundurowymi przez czynnych funkcjonariuszy wywołuje wątpliwości z punktu widzenia niezależności praktycznej. Znajomość i doświadczenie zasad funkcjonowania służb mundurowych jest niewątpliwą zaletą i osoby spełniające takie kryteria są niezbędne w funkcjonowaniu organu sprawującego cywilny nadzór nad służbami. Jednak nie powinni to być funkcjonariusze czynni zawodowo, a emeryci i to raczej na stanowiskach wykonawczych, bowiem sytuacja taka rodzi, względnie może rodzić w przyszłości, zależności, które w takiej instytucji nie powinny mieć miejsca.

Przyznane ustawą zadania Inspektora Nadzoru Wewnętrznego, zakres sprawowanego nadzoru przez MSWiA, czy organizację i tryb działania Biura, w szczególności zasady delegowania do Biura czynnych funkcjonariuszy służb podległych MSWiA, a także pominięcie innych służb mundurowych (w tym służb specjalnych) skłaniają do wniosku, że prawa i wolności obywateli pokrzywdzonych niewłaściwym postępowaniem ze strony funkcjonariuszy służb mundurowych nie będą należycie chronione.

Rzecznik zwrócił się do Prezydenta z prośbą o skorzystanie z prerogatywy określonej w Konstytucji, tj. o skorzystanie z prawa weta względem przedmiotowej ustawy oraz zainicjowanie prac nad utworzeniem niezależnego organu badającego skargi na niewłaściwe zachowania funkcjonariuszy służb mundurowych.

57. Ministra Sprawiedliwości (IX.517.74.2015 z 13 grudnia 2017 r.) – w sprawie konieczności nowelizacji Kodeksu karnego wykonawczego.

W dniu 22 marca 2017 r. Trybunał Konstytucyjny, rozpoznając skargę konstytucyjną, orzekł, iż przepisy Kodeksu karnego wykonawczego, w zakresie

w jakim nie przewidują prawa do osobistego udziału sprawcy, wobec którego stosowany jest środek zabezpieczający polegający na umieszczeniu w zamkniętym zakładzie psychiatrycznym, w posiedzeniu sądu w sprawie dalszego stosowania tego środka zabezpieczającego, jest niezgodny z Konstytucją. Pomimo, iż wyrok Trybunału wszedł w życie z dniem 29 marca 2017 r., do dziś zakwestionowana norma prawna nie została znowelizowana.

Trybunał rozstrzygając w tej sprawie zauważył, iż prawo do bycia wysłuchanym jest elementem składowym rzetelnego i sprawiedliwego postępowania sądowego, równie ważnym jak obowiązek bezstronności sędziego czy jawności postępowania. Ponadto, możliwość udziału w tym posiedzeniu może podlegać ograniczeniu, jednakże takie ograniczenie musi być zgodne z art. 31 ust. 3 Konstytucji i być podyktowane co najmniej jedną z przesłanek wskazanych w tej normie.

Doprowadzenie do znowelizowania Kodeksu karnego wykonawczego jest niezbędne dla ustanowienia wprost gwarancji udziału internowanego w posiedzeniu, na którym sąd rozstrzyga o jego dalszym pozbawieniu wolności. Przy dotychczasowym braku takiego wymogu, wśród badanych w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich spraw zdarzały się przypadki kilkudziesięcioletnich internacji. W ocenie Rzecznika przepisy powinny wprost stanowić nie tylko o wskazanym obowiązku, ale również określać, jaki organ dokonuje transportu internowanego do sądu, bądź w jakich sytuacjach można od niego odstąpić.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra o podjęcie niezbędnych działań legislacyjnych, w celu doprowadzenia do właściwej implementacji wskazanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

58. Ministra Sprawiedliwości (IX.517.2.2015 z 15 grudnia 2017 r.) – w sprawie funkcjonowania nadzoru penitencjarnego wobec osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną.

Zagadnienie legalności i prawidłowości osadzenia osób niepełnosprawnych intelektualnie oraz chorych psychicznie objęte jest stałą kontrolą sędziów penitencjarnych. Nie ogranicza się ona jedynie do osób skazanych w warunkach przepisów Kodeksu karnego, lecz również do bieżącej kontroli zasadności pobytu skazanych w jednostkach penitencjarnych, zarówno w aspekcie prawidłowości oceny ich poczytalności, jak i aktualnej możliwości pobytu (ze względów zdrowotnych) w warunkach detencji.

Rolą nadzoru penitencjarnego jest instytucjonalna ochrona praw więźniów. Jego ramy prawne zostały określone w rozdziale V Kodeksu karnego wykonawczego oraz w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości w sprawie sposobu, zakresu i trybu sprawowania nadzoru penitencjarnego. Nadzór penitencjarny prowadzony jest przez sędziów penitencjarnych.

W Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich przeanalizowano 149 protokołów: z wizytacji i z lustracji przeprowadzonych przez sędziów penitencjarnych. Analiza

ta wykazała, że sprawozdania z wizytacji nie dotyczą w ogóle kwestii sytuacji osób z niepełnosprawnością psychiczną lub intelektualną. Oznacza to, że sędziowie nie dostrzegali tej grupy osób pozbawionych wolności, nie oceniali i nie weryfikowali ich sytuacji, mimo że jest to grupa szczególnie wrażliwa spośród ogółu populacji więziennej. Z kolei informacje zawarte w sprawozdaniach z lustracji, nawet jeśli dotyczą zagadnień związanych z osobami z niepełnosprawnością psychiczną lub intelektualną, są często zdawkowe i lakoniczne oraz nie odnoszą się do sytuacji badanej grupy.

Sędzia penitencjarny jest uprawniony, aby dociekać, w jaki sposób osoba chora psychicznie lub z niepełnosprawnością intelektualną trafiła do miejsca detencji, w szczególności czy w postępowaniu rozpoznawczym miała zagwarantowane skuteczne prawo do obrony oraz czy orzeczenie nie zostało wydane z naruszeniem prawa. Sędzia penitencjarny może zasignalizować potrzebę wywiedzenia kasacji na rzecz takiej osoby organom uprawnionym do jej wniesienia, np. Rzecznikowi Praw Obywatelskich czy Ministrowi Sprawiedliwości – Prokuratorowi Generalnemu. Może on również zwrócić uwagę sądowi penitencjarnemu, że ze względu na zaburzenia psychiczne, dana osoba nie może odbywać kary pozbawienia wolności, wskazując potrzebę wszczęcia procedury w zakresie udzielenia przerwy w wykonaniu kary pozbawienia wolności albo zawieszenia postępowania wykonawczego.

Tymczasem w sprawozdaniach z lustracji wskazywano np., iż w jednostce penitencjarnej nie ma oddziału terapeutycznego albo jednostka nie jest przeznaczona dla osób niepełnosprawnych intelektualnie czy z zaburzeniami psychicznymi, co jednocześnie łączono z faktem, iż nie było tam osób z niepełnosprawnościami. Niektórzy sędziowie penitencjarni prowadząc lustrację opierali się wyłącznie na dokumentacji dostarczonej przez jednostkę penitencjarną bez przeprowadzenia rozmów z osadzonymi, których sytuację sędziowie mieli badać. W stosunku do grupy szczególnie wrażliwej, narażonej na niewłaściwe traktowanie, należy dążyć do rozmowy z tymi osobami, gdyż tylko wówczas można uzyskać pełny obraz ich sytuacji. Ponadto, ustalenia sędziów penitencjarnych niejednokrotnie różniły się od ustaleń innych organów.

Sprawozdania z lustracji, w których sędziowie podjęli próbę weryfikacji sytuacji osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną pokazują, iż skupiono się głównie na kwestiach dotyczących warunków bytowych oraz opieki psychologicznej. Sędziowie nie podejmowali zaś próby weryfikacji zasadności i możliwości odbywania kary pozbawienia wolności przez skazanych w określonym stanie zdrowia psychicznego i możliwości intelektualnych, jak i aktualnej możliwości pobytu w warunkach detencji.

Zagadnienie nadzoru penitencjarnego oraz jego podstawowe zadanie tj. instytucjonalna ochrona praw więźniów, pozostaje w stałym zainteresowaniu Krajowego Mechanizmu Prewencji. W swoich raportach rocznych KMP wielokrotnie wypowiadał się krytycznie na temat nadzoru penitencjarnego, wskazując m.in. że sprawozdania z wizytacji jednostek penitencjarnych oraz

PdOZ, dokonane przez sędziów penitencjarnych, cechuje „powierzchnowość”, która wynika choćby z faktu: pomijania „czynnika ludzkiego” – więźniów, osób zatrzymanych – podczas weryfikacji poszczególnych aspektów objętych wizytacjami, pomijania innych źródeł informacji, tj. nagrań z monitoringu, czy braku identyfikacji niedomagań systemowych rzutujących na warunki izolacji.

Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o zajęcie stanowiska, w kontekście przedstawionych uwag, w sprawie funkcjonowania w praktyce nadzoru penitencjarnego oraz ewentualnie podjęcie działań w celu poprawy jego funkcjonowania w przyszłości.

59. Ministra Zdrowia (XI.501.3.2015 z 18 grudnia 2017 r.) – w sprawie potrzeby rozszerzenia kręgu osób uprawnionych do pochówku osoby zmarłej, wymienionych w ustawie o cmentarzach i chowaniu zmarłych.

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi dotyczące problemów z respektowaniem prawa do organizacji pochówku zmarłych, przysługującego ich żyjącym bliskim, którzy nie są połączeni formalnymi więzami pokrewieństwa lub powinowactwa. Zgodnie z aktualnym brzmieniem przepisów ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych prawo pochowania zwłok ludzkich ma najbliższa pozostała rodzina osoby zmarłej. Przepis zawiera wyliczenie osób uznawanych za „najbliższą rodzinę”: małżonka, krewnych zstępnych, krewnych wstępnych, krewnych bocznych do 4. stopnia pokrewieństwa, a także powinowatych w linii prostej do 1. stopnia. W dalszej kolejności wskazano, że prawo pochowania zwłok przysługuje również osobom, które do tego dobrowolnie się zobowiązują.

W aktualnie obowiązujących przepisach nie wskazano wprost, że do kręgu najbliższych posiadających prawo do pochowania zmarłego zalicza się osobę pozostającą we wspólnym pożyciu. Nieformalnym partnerom można umożliwić pochowanie ciała zmarłego tylko jako osobom, które „dobrowolnie się do tego zobowiązały”. W praktyce – jak wynika ze skarg przesyłanych do Biura RPO – podmioty publiczne odmawiają tego prawa konkubentom, jeżeli zainteresowanie organizacją pochówku wyraził jakikolwiek członek rodziny wprost wymieniony w ustawie o cmentarzach i chowaniu zmarłych, w tym bardzo daleki krewny, lub jeżeli takiego zainteresowania nie wyraził, ale organy administracji powiadomiły go o śmierci.

W związku z planowaną znaczną przebudową przepisów regulujących chowanie zmarłych należy w taki sposób ukształtować nowe przepisy, aby w pełni gwarantowały one ochronę prawa osób pozostających we wspólnym pożyciu do pochowania ciał ich zmarłych partnerów. W przepisie można całkowicie zrezygnować z wymieniania w określonej kolejności kategorii osób uprawnionych do pochówku poprzez użycie ogólnego terminu „osoba najbliższa” wraz z wyjaśnieniem jego znaczenia, który wprost obejmował będzie m.in. osobę pozostającą we wspólnym pożyciu. Ewentualnie można do katalogu

obecnie znajdującego się w ustawie dodać *expressis verbis* „osobę pozostającą we wspólnym pożyciu ze zmarłym” jako uprawnioną do pochowania zwłok w pierwszej kolejności (na równi z małżonkiem).

Ponadto, zdaniem Rzecznika definicja osoby pozostającej we wspólnym pożyciu zawarta w nowej ustawie o cmentarzach i chowaniu zmarłych powinna obejmować, zgodnie z aktualnym orzecznictwem Sądu Najwyższego, także partnerów tej samej płci. Utrudnienia w pochowaniu zmarłego partnera tej samej płci stanowią bowiem niedopuszczalne naruszenie prawa do poszanowania życia rodzinnego i prywatnego.

W przekonaniu Rzecznika zaproponowana nowelizacja wyjdzie naprzeciw oczekiwaniom coraz liczniejszej grupy Polek i Polaków żyjących w związkach nieformalnych.

Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie oraz o uwzględnienie w projekcie ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych opisanych w niniejszym wystąpieniu zmian.

60. Ministra Sprawiedliwości (III.7044.83.2017 z 19 grudnia 2017 r.) – w sprawie przepisu nakazującego sędziom przejście w stan spoczynku po osiągnięciu określonego wieku.

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi dotyczące ustanowienia przepisu, wedle którego kobietom sędziom w wieku 60 lat nakazuje się przejście w stan spoczynku.

W opinii skarżących art. 69 § 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych w zakresie, w jakim stanowi, że kobieta sędzia przechodzi w stan spoczynku z dniem ukończenia 60. roku życia, a mężczyzna sędzia z dniem ukończenia 65. roku życia jest niezgodny z Konstytucją. Niekonstytucyjność tego przepisu wynika także z dalszego uregulowania tej kwestii, które decyzję co do dalszego sprawowania urzędu przez sędziego pozostawia tylko i wyłącznie do decyzji Ministra Sprawiedliwości. Przepis ten bardzo lakonicznie określa kryteria, którymi kierować się powinien Minister Sprawiedliwości przy podejmowaniu takiej decyzji. Są to: racjonalne wykorzystanie kadr sądownictwa powszechnego oraz potrzeby wynikające z obciążenia zadaniami poszczególnych sądów. Ustawodawca nie przewidział przy tym uzasadnienia decyzji w przypadku niewyrażenia zgody przez Ministra Sprawiedliwości na kontynuację zatrudnienia przez sędziego po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku.

Tak daleko posunięta ingerencja władzy wykonawczej w możliwość kontynuowania zatrudnienia po osiągnięciu wieku stanu spoczynku może naruszać zasadę trójpodziału władzy określoną w Konstytucji, konstytucyjną zasadę odrębności i niezależności sądów od innych władz oraz może podważać zasadę niezawisłości sędziowskiej.

W świetle utrwalonego orzecznictwa osiągnięcie wieku emerytalnego i nabycie prawa do emerytury nie może stanowić wyłącznej przyczyny wypowiedzenia umowy o pracę przez pracodawcę. Sytuacja sędziów w tej

materii jest zatem mniej korzystna niż pracowników zatrudnionych w reżimie Kodeksu pracy, ponieważ decyzja Ministra Sprawiedliwości, związana z niewyrażeniem zgody na dalsze zajmowanie stanowiska, wyklucza sędziego z aktywności zawodowej. Stanowi to naruszenie Konstytucji.

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

61. Ministra Zdrowia (V.7010.98.2017 z 21 grudnia 2017 r.) – w sprawie dostępności do świadczeń zdrowotnych w związku z przewidywanym drastycznym niedoborem lekarzy.

Przedmiotem szczególnego zainteresowania i troski Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie problematyki ochrony zdrowia jest niedobór pracowników medycznych oraz dostępność obywateli do świadczeń zdrowotnych.

Rosnące zapotrzebowanie na pracę lekarzy, wynikające m.in. z procesów demograficznych zachodzących w naszym społeczeństwie, ciągłego rozwoju medycyny dającej coraz większe możliwości prowadzenia diagnostyki i leczenia chorób oraz wzrastających oczekiwań pacjentów wobec medycyny, nie jest rekompensowane przez adekwatny wzrost poziomu finansowania świadczeń zdrowotnych i podmiotów leczniczych oraz wzrost liczebności grupy zawodowej lekarzy. Konieczność zapewnienia przez podmioty lecznicze dużej liczby świadczeń zdrowotnych przy niedostatecznym finansowaniu tych świadczeń i niedoborach kadr medycznych prowadzi do obarczania lekarzy nadmiernie dużą liczbą zadań w ramach pracy oraz do notorycznego przekraczania norm czasu pracy. Przepracowani lekarze stanowią zagrożenie nie tylko dla siebie, ale i dla swoich pacjentów.

Obecnie, polskie prawodawstwo zezwala na podpisywanie przez lekarzy zgody na pracę z przekroczeniem średniotygodniowej maksymalnej normy czasu pracy wynoszącej 48 godzin na tydzień (klauzula opt-out). Zgoda ta wprawdzie jest dobrowolna, ale troska o pacjentów oraz oczekiwania pracodawców prowadzących szpitale sprawia, że na lekarzach ciąży silna presja na podpisywanie zgody na pracę w warunkach, które niewątpliwie są szkodliwe dla ich zdrowia oraz bezpieczeństwa pacjentów, gdyż klauzula opt-out jest wykorzystywana głównie w celu zapewnienia należytej obsady dyżurów lekarskich w godzinach nocnych.

Rzecznik z niepokojem odbiera kolejne doniesienia medialne o wypowiedaniu przez lekarzy klauzuli opt-out (w ramach ogólnopolskiej akcji protestacyjnej), wypowiedaniu przez lekarzy (głównie lekarzy rzadkich specjalności) pracy na rzecz publicznych podmiotów leczniczych oraz dramatycznych niedoborach lekarzy niezbędnych do zabezpieczenia normalnego funkcjonowania placówek leczniczych, a także o ograniczaniu dotychczasowego zakresu świadczeń zdrowotnych (działalności poradni, oddziałów szpitalnych) i odwoływaniu zaplanowanych badań i zabiegów.

Na sytuację w środowisku lekarskim i decyzje lekarzy, głównie lekarzy specjalistów, ma również wpływ wejście w życie z dniem 31 października 2017 r. z mocą obowiązującą od 1 lipca 2017 r., rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie wysokości zasadniczego wynagrodzenia miesięcznego lekarzy i lekarzy dentystów odbywających specjalizację w ramach rezydentury. Proponowany wzrost wynagrodzeń jedynie młodych lekarzy powoduje niezadowolenie lekarzy specjalistów, których wynagrodzenia są niejednokrotnie porównywalne z wynagrodzeniami lekarzy rezydentów specjalności deficytowych. Lekarze specjaliści (np. psychiatry, anestezjolodzy, pediatry, lekarze medycyny ratunkowej) domagają się adekwatnego wzrostu wysokości ich miesięcznych wynagrodzeń.

W ocenie Rzecznika konieczne jest stworzenie lekarzom i innym pracownikom medycznym realnej możliwości kształcenia, rozwoju zawodowego i pracy w zawodzie. Niezbędna jest również poprawa warunków pracy i wynagrodzeń pracowników, a zatem rewizja dotychczasowych koncepcji wzrostu nakładów na ochronę zdrowia oraz rozwiązań dotyczących minimalnego poziomu wynagradzania pracowników medycznych.

Zdaniem Rzecznika obecna sytuacja związana z niedoborem lekarzy i prowadzoną akcją protestacyjną wymaga podjęcia przez władze publiczne nadzwyczajnych działań w celu zapewnienia bezpieczeństwa pacjentom oraz lekarzom. Sytuacja ta wymaga dialogu ze środowiskiem medycznym oraz wspólnego poszukiwania rozwiązań, które w realny sposób doprowadzą do rozwiązania sygnalizowanych problemów oraz naprawy systemu opieki zdrowotnej.

Przewidywany drastyczny niedobór lekarzy związany z prowadzoną akcją protestacyjną (zakończeniem z dniem 31 grudnia 2017 r. okresu wypowiedzenia klauzuli opt-out przez znaczącą liczbę lekarzy) wymaga nie tylko dalszego monitorowania sytuacji, ale również podjęcia działań zapewniających ciągłość udzielania świadczeń zdrowotnych i funkcjonowania świadczeniodawców (poradni, pracowni, oddziałów szpitalnych). Podstawą tych działań powinno być bezpieczeństwo zdrowotne obywateli oraz poprawa dostępności i jakości opieki zdrowotnej w Polsce.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o zajęcie stanowiska w niniejszej sprawie oraz przekazanie informacji na temat podejmowanych i planowanych działań w tej materii.

62. Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka do Prezesa Rady Ministrów (III.7064.175.2015 z 21 grudnia 2017 r.) – w sprawie sytuacji rodzin z dziećmi, które nie otrzymują świadczeń z funduszu alimentacyjnego z powodu przekroczenia kryterium dochodowego.

Wychowanie dzieci wymaga zwiększonych kosztów utrzymania rodziny. Świadczenia z funduszu alimentacyjnego zapewniają równość szans dzieciom

pozbawionym wsparcia od zobowiązanego do alimentacji rodzica. Istotne jest to, że świadczenia te nie zastępują dochodów z pracy i co do zasady alimentów, lecz uzupełniają te dochody po to, aby rodzic mógł na odpowiednim poziomie zaspokajać konkretne potrzeby lub zrealizować określone cele związane z wychowaniem dziecka. Dla uprawnionego stanowią one wprawdzie odpowiednik alimentów, ale ich wysokość nie zawsze odpowiada zasądzonej kwocie alimentów, a dłużnik jest zobowiązany do zwrotu ich równowartości właściwemu organowi. Świadczenie to jest ukierunkowane na zachowanie określonego standardu życiowego i rozwój dziecka, przez co mają również przynosić korzystne skutki w dalszej przyszłości.

W dalszym ciągu grupa osób uprawnionych do pobierania świadczeń z funduszu alimentacyjnego jest bardzo nieliczna w stosunku do liczby dzieci pozbawionych alimentów od rodzica oraz faktycznych potrzeb zabezpieczenia prawa dziecka do godziwych warunków życia. Dane dotyczące wypłat świadczeń z funduszu alimentacyjnego wskazują na to, że z roku na rok liczba dzieci korzystających z tego świadczenia maleje.

Przyczyn takiego stanu rzeczy upatrywać należy w niezmiennym od lat kryterium dochodowym, od którego uzależnione jest prawo do przyznania świadczenia. Zgodnie z ustawą o pomocy osobom uprawnionym do alimentów świadczenia z funduszu alimentacyjnego przysługują, jeżeli dochód rodziny w przeliczeniu na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty 725 zł. Ustawodawca wskazał również, że Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, może podwyższać wysokość kwot, kierując się wysokością wyegzekwowanych świadczeń alimentacyjnych. Kwota wskazana w ustawie pozostaje niezmienna od wejścia w życie ww. ustawy, tj. od 1 października 2008 r. Stąd uznać należy, że wskazane w ustawie uprawnienie Rady Ministrów do podwyższenia kwoty kreuje swego rodzaju fikcję prawną, która funkcjonuje w oparciu o nieostre i uznaniowe kryterium oceny zasadności weryfikacji wysokości świadczeń.

Rzecznik Praw Dziecka oraz Rzecznik Praw Obywatelskich odnotowują coraz większą liczbę zgłaszanych próśb o interwencję od rodziców samodzielnie wychowujących dzieci, którzy znajdują się trudnej sytuacji materialnej albowiem nie otrzymują należnego im wsparcia od osób należących do kręgu zobowiązanych do alimentacji. Rodzice ci, pomimo podjęcia starań samodzielnego utrzymania dzieci, nie mogą liczyć na żadną pomoc ze strony państwa. Jeśli rodzic podejmuje pracę zawodową, to bardzo często zdarza się, że nie otrzymuje żadnych świadczeń, w tym – tych z funduszu alimentacyjnego z powodu przekroczenia kryterium dochodowego. Dostrzegając wagę problemu, obaj Rzecznicy kilkakrotnie występowali do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z wnioskiem o podwyższenie progu dochodowego uprawniającego do świadczeń z funduszu alimentacyjnego.

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 tzw. 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 pomniejszonej kwocie.

Wobec zwrotnego charakteru świadczeń alimentacyjnych oraz faktu, iż tylko organy państwa dysponują mechanizmami dyscyplinowania dłużnika alimentacyjnego, limitowanie dostępności do świadczeń z funduszu alimentacyjnego poprzez wprowadzenie kryterium dochodowego jest, w ocenie Rzeczników, wątpliwe. Stąd w pierwszej kolejności poza wyżej wskazanymi postulatami, należy podnieść potrzebę rozważenia zniesienia kryterium dochodowego.

Świadczenia z funduszu alimentacyjnego składają się na zintegrowany system pomocy państwa, służący zabezpieczeniu potrzeb rodzin z dziećmi. Powinien on wspierać osoby znajdujące się w szczególnie 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. W większości przypadków, w rodzinach tych ciężar utrzymania dzieci spoczywa wyłącznie na jednym rodzicu, który – nawet podejmując pracę zarobkową – zazwyczaj nie jest w stanie zaspokoić wszystkich niezbędnych potrzeb dziecka. Dzieci, które nie otrzymują świadczeń z funduszu alimentacyjnego z uwagi na przekroczenie kryteriów ustawowych, znajdują w wyjątkowo trudnej sytuacji, stąd konieczne jest zwrócenie szczególnej uwagi na tę grupę dzieci i udzielenie jej wsparcia.

Rzecznicy zwrócili się do Premiera z prośbą o podjęcie działań zmierzających do poprawy sytuacji dzieci znajdujących poza systemem wsparcia ze strony państwa.

63. Ministra Sprawiedliwości (IV.567.1.2016 z 28 grudnia 2017 r.) – w sprawie problemów, jakie powoduje stosowanie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego do rozstrzygania spraw wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób.

Problemy ze stosowaniem Kodeksu postępowania cywilnego uwydatniają się z całą ostrością w przypadku zabezpieczenia wniosku na czas trwania postępowania sądowego. Charakter środka izolacyjnego, przewidzianego przez ustawę o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób prowadzi do faktycznego pozbawienia wolności. Tymczasem Kodeks postępowania cywilnego nie przewiduje jakichkolwiek terminów dla trwania zabezpieczenia – jedynymi ramami czasowymi są w tym wypadku ramy czasowe postępowania co

do istoty sprawy oraz odpadnięcie lub zmiana przyczyny zabezpieczenia. Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że jeśli pozbawienie wolności następuje w ramach trwającego postępowania karnego, termin jego stosowania jest ściśle limitowany przez przepisy prawa. Wprawdzie możliwe jest dalsze przedłużenie stosowania tego środka zapobiegawczego ponad okres przewidziany w Kodeksie postępowania karnego, jednak każde przedłużenie aresztu oznacza ponowne badanie sprawy pod kątem potrzeby dalszego jego trwania. Podobny do aresztu „środek zapobiegawczy”, stosowany wobec nieletniego w trakcie postępowania, przewiduje ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich i jest to umieszczenie w schronisku dla nieletnich. Również w tym wypadku ustawa ściśle reguluje terminy, w jakich może być on stosowany. Ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie do ww. ustawy tej odrębnej regulacji, pomimo że podobnie jak w przypadku ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób, postępowanie toczy się na podstawie Kodeksu postępowania cywilnego. W ocenie Rzecznika kwestionowana ustawa nie stwarza żadnych gwarancji po stronie uczestnika, że zasadność trwania środka izolacyjnego jest kontrolowana w określonych odstępach czasowych.

Kolejnym problemem, pojawiającym się na tle stosowania zabezpieczenia, jest rodzaj środków orzekanych przez sądy powszechne. Umieszczenie w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dyssocjalnym oraz nadzór prewencyjny należy traktować jako dopuszczalne sposoby zabezpieczenia. Sąd może zastosować również inne jego formy, w szczególności może wydać nakazy lub zakazy, adresowane do obowiązującego. Jednak zasadniczo w każdym wypadku owe nakazy i zakazy będą ograniczały wolność osobistą jednostki, co wzbudza obawy, że ingerencja ta będzie dolegliwa i nadmierna, gdyż ustawa nie przewiduje żadnych jej granic.

Zdaniem Rzecznika art. 755 k.p.c., w powiązaniu z innymi regulacjami dotyczącymi zabezpieczenia w postępowaniu cywilnym, tworzy normę zbyt ogólną, w przypadku stosowania jej do ograniczenia, a zwłaszcza do pozbawienia wolności jednostki. Przepis ten zaprojektowany został w celu zabezpieczenia roszczeń cywilnoprawnych, których istnienie uprawdopodobniono w relacjach pomiędzy równorzędnymi podmiotami. Natomiast w relacjach pomiędzy jednostką a państwem, zwłaszcza w przypadku ingerencji w wolność osobistą jednostki, regulacja ustawowa powinna spełniać najwyższe wymagania, jeśli chodzi o stopień precyzji. Przepisy Kodeksu postępowania cywilnego w obecnym brzmieniu precyzji takiej nie zapewniają.

Z tych względów, w opinii Rzecznika, konieczne jest odrębne uregulowanie rozstrzygnięć tymczasowych, o charakterze zabezpieczającym – zapobiegawczym, zapadających wobec uczestników postępowania toczącego się na podstawie przepisów ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie oraz o podjęcie działań legislacyjnych we wskazanym zakresie.

64. Ministra Infrastruktury i Budownictwa (V.7108.193.2017 z 28 grudnia 2017 r.) – w sprawie barier prawnych uniemożliwiających rozwój tzw. *car-sharingu*.

Na podstawie doniesień medialnych oraz w trosce o ochronę środowiska naturalnego Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę na bariery prawne uniemożliwiające rozwój tzw. *car-sharingu*.

Car-sharing jest to system wspólnego użytkowania samochodów osobowych, w którym samochody udostępniane są za opłatą użytkownikom na krótki czas. Jest on atrakcyjny dla klientów, którzy tylko sporadycznie korzystają z pojazdu, a także dla tych, którzy chcieliby okazjonalnie mieć dostęp do samochodu innego typu (np. do samochodu dostosowanego do potrzeb osób z niepełnosprawnością ruchową). Rozwój usług *car-sharing* może pomóc w zmniejszeniu ruchu drogowego i zanieczyszczeń środowiska. W ramach *car-sharingu* często bowiem oferowane są pojazdy o napędzie elektrycznym, które nie emitują zanieczyszczeń w trakcie eksploatacji. Korzystanie z tej formy transportu może zatem wpłynąć na poprawę jakości powietrza, w szczególności w centrach dużych miast. Dlatego, w ocenie Rzecznika, rozwój usług tego typu stanowi proekologiczną alternatywę dla stałego wzrostu liczby samochodów na polskich drogach.

Z tym większym niepokojem Rzecznik przyjął informację, że użytkownicy miejskich wypożyczalni samochodów elektrycznych narażeni są na ponoszenie odpowiedzialności wykroczeniowej, ponieważ wraz z oferowanym im pojazdem nie otrzymują oryginału dowodu rejestracyjnego, lecz jego kserokopię. Zdaniem usługodawców wyposażanie samochodów w oryginały dowodów rejestracyjnych może narazić wypożyczalnię na utratę oryginałów dowodów, a w skrajnych sytuacjach na kradzież auta wraz z dowodem rejestracyjnym. Konieczność odtwarzania dokumentów i związana z tym niedostępność pojazdów powoduje, że cel jaki miał być osiągnięty poprzez udostępnienie mieszkańcom nowoczesnej usługi, nie zostanie osiągnięty.

Zgodnie z przepisami Prawa o ruchu drogowym kierujący pojazdem jest obowiązany mieć przy sobie i okazywać na żądanie uprawnionego organu dokument stwierdzający dopuszczenie pojazdu do ruchu. Co do zasady jest to dowód rejestracyjny albo pozwolenie czasowe. Nieposiadanie przy sobie przez kierującego pojazdem dowodu rejestracyjnego rodzi odpowiedzialność za wykroczenie opisane w Kodeksie wykroczeń, zagrożone karą grzywny do 250 zł. Ponadto na mocy przepisów Prawa o ruchu drogowym policjant jest uprawniony do uniemożliwienia kierującemu dalszego używania pojazdu przez odholowanie go na koszt właściciela na depozytowy parking strzeżony.

Zdaniem Rzecznika przepisy prawa, które uniemożliwiają rozwój proekologicznych inicjatyw, ze względu na to, że nie są przystosowane do

wymagań nowoczesnych technologii i ekonomii współdzielenia, należy ocenić krytycznie. Powyższe zagadnienie łączy się nierozdzielnie z problemem zanieczyszczenia powietrza w naszym kraju. Skala zagrożenia dla zdrowia i życia obywateli, wynikającego ze stanu powietrza, wymaga podjęcia szeroko zakrojonych, systemowych działań, albowiem obecnie istniejące mechanizmy nie przynoszą oczekiwanych rezultatów. Bez wątpienia przyjęcie rozwiązań prawnych w omawianym obszarze, które wspierałyby rozwój elektro-mobilności społeczeństwa, a przez to przyczyniłyby się do ograniczania źródeł zanieczyszczeń, mogłoby stanowić jeden ze sposobów działania władz państwowych, ukierunkowany na zapewnienie mieszkańcom powietrza o odpowiedniej jakości.

Ochrona środowiska jest jedną z zasadniczych wartości chronionych przez Konstytucję. Stosownie do art. 5 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju, zaś zgodnie z art. 74 Konstytucji, władze publiczne mają obowiązek ochrony środowiska i prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom oraz wspierania działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska.

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

65. Ministra Środowiska (IV.7005.29.2014 z 29 grudnia 2017 r.) – w sprawie niedostatecznej ochrony praw właścicieli nieruchomości klasyfikowanych jako działki leśne.

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi od właścicieli nieruchomości klasyfikowanych jako działki leśne. Pisma te dotyczą przede wszystkim uciążliwości wynikających z ograniczeń w korzystaniu z prawa własności: obowiązku prowadzenia na tych gruntach prawidłowej gospodarki leśnej i przestrzegania wymogów ochrony środowiska, w tym – skądinąd zrozumiałego – zakazu zabudowy. Jako szczególnie dotkliwy zakaz ten postrzegany jest w sytuacji, gdy nieruchomości takie znajdują się w granicach bądź w pobliżu miast, przylegając do terenów zabudowanych. Takie obszary leśne pełnią przede wszystkim funkcje użyteczności publicznej: ekologiczne i rekreacyjno-wypoczynkowe dla ogółu ludności, jednocześnie tracąc dla właściciela jakąkolwiek wartość.

O ile w wielu sytuacjach wykorzystywanie prywatnej własności na cele publiczne jest właścicielom rekompensowane, to jednak ze względu na skomplikowane uwarunkowania historyczno-prawne wiele z tych osób nie może skorzystać z żadnego rodzaju roszczeń (rekompensat) przewidzianych przepisami powszechnie obowiązującego prawa.

Obowiązujące przepisy nakładają na właścicieli nieruchomości leśnych szereg ograniczeń. Wynikają one przede wszystkim z ustawy o lasach – która dodatkowo ściślejszym reżimem obejmuje tzw. lasy ochronne – oraz z ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Na te regulacje o charakterze podstawowym

nakładają się też dalsze, wynikające ze szczególnych przepisów z zakresu ochrony środowiska, ochrony przyrody czy krajobrazu. W pierwszej kolejności dotyczy to lasów położonych w granicach administracyjnych większych miast (bądź na ich obrzeżach) lub też terenów uprzemysłowionych.

W ocenie Rzecznika tego typu ograniczenia mieszczą się – co do zasady – w konstytucyjnych ramach dopuszczalności ograniczania konstytucyjnych wolności i praw. Nałożenie na prywatnego właściciela ograniczeń w gospodarowaniu, w szczególności poprzez odmowę zabudowania terenu leśnego, jest zarówno racjonalne i uzasadnione wartościami konstytucyjnymi (ochroną środowiska, ochroną zdrowia, realizacją zasady zrównoważonego rozwoju), jak i niezbędne dla realizacji tych wartości. We współczesnych realiach państw uprzemysłowionych ochrona środowiska naturalnego stanowi niekwestionowaną wartość, uzasadniającą m.in. aktywne zapobieganie tzw. presji urbanizacyjnej – także poprzez istotne ograniczenia praw prywatnych właścicieli nieruchomości.

Niemniej jednak, nawet usprawiedliwienie takiego ograniczenia nie zwalnia z obowiązku doboru przez ustawodawcę takich rozwiązań szczegółowych, by ograniczenia (zakazy, nakazy) nakładane na jednostki były proporcjonalne sensu stricto do realizowanych celów, tj. by przy ingerowaniu we własność prywatną utrzymać rozsądną równowagę pomiędzy potrzebą ochrony interesu publicznego i prywatnego. W tych zaś sytuacjach, gdy zwolnienie właściciela z nałożonych ciężarów nie jest możliwe, zasada zachowania owego fair balance wymaga, by właścicielowi zapewnić adekwatną kompensatę istniejącego trwałego ograniczenia w korzystaniu przez niego z jego praw, względnie – by umożliwić, na jego żądanie, odpłatne przejęcie własności przez państwo (gminę) takiej nieruchomości, która ze względu na dominujący interes publiczny praktycznie utraciła dla właściciela jakiekolwiek „prywatne” znaczenie.

Zdaniem Rzecznika istnieje uzasadniona potrzeba wzmocnienia pozycji prawnej prywatnych właścicieli działek leśnych, tak by rozsądnie wyważyć pomiędzy potrzebą ochrony dominującego tu interesu publicznego i interesu prywatnego. Celowe jest wprowadzenie elastycznych rozwiązań m.in. ułatwiających realizację obowiązków nałożonych na właścicieli (niebędących przecież profesjonalistami), a przede wszystkim – kompensujących trwałe i istotne ograniczenia w korzystaniu przez nich z ich własności.

Ponadto, wydaje się, że pewna grupa właścicieli lasów prywatnych (w szczególności tych o charakterze ochronnym) w istocie stała się jedynie tytularnymi właścicielami nieruchomości, które są tak naprawdę terenami ogólnodostępnymi i pełnią funkcje przede wszystkim publiczne. Osobom tym jednak nie przysługują jakiekolwiek roszczenia z tytułu trwałego ograniczenia ich praw. Żadnych odrębnych podstaw do zgłoszenia roszczeń o odszkodowanie czy wykup nie przewidują przepisy szczególne dotyczące czy to samych lasów, czy terenów objętych ochroną środowiskowo-przyrodniczą. W systemie prawa polskiego nie istnieje również instytucja „wywłaszczenia na żądanie” w trybie administracyjnoprawnym. Tymczasem, jeżeli ograniczenia własności

przekraczają rozsądną miarę i są wprowadzone wyłącznie dla realizacji celów publicznych (użyteczności publicznej), system prawny powinien przewidywać mechanizmy umożliwiające – w pewnych sytuacjach – prywatnemu właścicielowi zażądanie odszkodowania bądź wykupienia jego nieruchomości przez podmioty sprawujące władztwo publiczne.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o przeanalizowanie podniesionych argumentów oraz o odniesienie się do kwestii zasadności podjęcia postulowanych działań legislacyjnych.

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

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

II.511.859.2016 z 6 października 2017 r. – kasacja w sprawie naruszenia prawa materialnego poprzez skazanie oskarżonych za czyn, który nie zawierał ustawowego znamienia.

Sąd Rejonowy uznał oskarżonych za winnych dopuszczenia się czynnej napaści na funkcjonariusza publicznego kontrolera biletów zatrudnionego w Urzędzie Miejskim oraz osoby przybrane jemu do pomocy w związku i podczas pełnienia przez nich obowiązków służbowych. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich już sam opis przypisanego oskarżonym czynu uprawnia do stwierdzenia, że w tym zakresie przedmiotowe orzeczenie dotknięte jest wadą o „kasacyjnym” charakterze oraz stopniu, co powoduje konieczność jego wyeliminowania z obrotu prawnego w tej części. Rzecznik zauważył, że Sąd Najwyższy jednoznacznie stwierdził, że osoba uprawniona na podstawie ustawy Prawo przewozowe do dokonywania kontroli dokumentów przewozu osób i bagażu w pojazdach publicznego transportu zbiorowego, w tym osoba będąca pracownikiem samorządu terytorialnego, nie jest funkcjonariuszem publicznym w rozumieniu Kodeksu karnego. W związku z powyższym, zdaniem Rzecznika, koniecznym jest ponowne rozpoznanie tej sprawy przez Sąd Rejonowy w celu dokonania oceny, czy zachowanie oskarżonych wypełnia znamiona innego czynu zabronionego.

Kasacja uwzględniona (wyrok z 14 grudnia 2017 r., sygn. akt III KK 473/17).

Sąd Najwyższy uznał, że kontroler biletów oraz inne pokrzywdzone osoby nie były funkcjonariuszami publicznymi w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego. Wobec tego faktu zdaniem Sądu oczywistym jest, że zastosowanie w kwalifikacji przypisanych skazanym czynów było błędne, a kasacja zasługuje na uwzględnienie.

II.510.897.2014 z 10 października 2017 r. – kasacja w sprawie przeprowadzenia wadliwej kontroli odwoławczej.

Sąd Rejonowy uznał obwinionego za winnego tego, że kierując samochodem ciężarowym nie zastosował się do znaku B-5 „zakaz wjazdu samochodów ciężarowych”, tj. winnego popełnienia wykroczenia z art. 92 § 1 Kodeksu wykroczeń. Sąd przyjął również, że ulica została oznakowana specjalnym znakiem D-52 „strefa ruchu”, zatem obwiniony poruszał się po strefie ruchu, co pozwala mu przypisać odpowiedzialność za wykroczenie z art. 92 § 1 k.w. Zachowanie polegające na niezastosowaniu się do znaków drogowych wypełnia znamiona art. 92 § 1 k.w. tylko, gdy zostało popełnione w miejscu, gdzie mają zastosowanie przepisy ustawy Prawo o ruchu drogowym. Zgodnie ze stanowiskiem Sądu warunkiem odpowiedzialności za wykroczenie z art. 92 § 1 k.w. jest, aby znak był ustawiony przez uprawniony organ i w ramach jego kompetencji oraz w sposób odpowiadający ustalonym w przepisach wymaganiom. Sąd ustalił, że znak B-5 „zakaz wjazdu samochodów ciężarowych” został ustawiony przez uprawniony do tego podmiot, jakim jest zarządca drogi – Burmistrz Gminy. Sąd Okręgowy nie uwzględnił apelacji obrońcy i utrzymał w mocy zaskarżony wyrok. Sąd ograniczył uzasadnienie wyroku do podzielenia ustaleń Sądu I instancji w zakresie wydanego rozstrzygnięcia.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę, że zgodnie z orzecnictwem Sądu Najwyższego uzasadnienie wyroku sądu odwoławczego nieodnoszące się do wszystkich zawartych w apelacji zarzutów, ale także takie, które odnosi się do nich w sposób powierzchowny i wybrakowany, może być odbierane jako dowód nieprawidłowej lub nierzetelnej kontroli odwoławczej. Zdaniem Rzecznika sąd odwoławczy wbrew ciążącemu na nim obowiązkowi w żaden sposób nie ustosunkował się do zarzutu obrazy prawa materialnego podniesionego w apelacji, poddającego w wątpliwość legalność postawienia znaku D-52 „strefa ruchu” oraz D-53 „koniec strefy ruchu”. Zbadanie legalności postawienia znaków miało znaczenie dla zastosowania wobec obwinionego odpowiedzialności za wykroczenie z art. 92 § 1 k.w. W konsekwencji nielegalne postawienie znaku D-52 „strefa ruchu” powinno spowodować brak odpowiedzialności obwinionego za naruszenie znaku B-5 „zakaz wjazdu samochodów ciężarowych”.

II.511.398.2017 z 25 października 2017 r. – kasacja w sprawie wymierzenia oskarżonemu kary grzywny w sposób uniemożliwiający jej wykonanie.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich orzeczenie zapadło z rażącym naruszeniem prawa procesowego. Sąd Rejonowy wymierzając skazanemu karę grzywny posłużył się zapisem cyfrowym i słownym. Jednakże w przypadku określania wysokości jednej stawki dziennej, w każdym z zapisów inaczej określił jej wysokość. W zapisie cyfrowym wskazał, że wysokość jednej stawki dziennej ustala na kwotę 40 zł, a w zapisie słownym na kwotę dziesięciu złotych.

W ocenie Rzecznika zamieszczenie w treści wyroku dwóch odmiennych oznaczeń określających wysokość kary powoduje w istocie niemożność ustalenia, w jakim wymiarze faktycznie karę tę orzeczono. Jednocześnie Rzecznik zauważył, że ingerencja w materialną treść wyroku, w trybie art. 105 § Kodeksu postępowania karnego (sprostowanie oczywistych omyłek pisarskich), nie może pociągać za sobą skutków prawnych.

II.511.163.2016 z 26 października 2017 r. – kasacja w sprawie przyjęcia, że okoliczności czynu i wina obwinionego nie budzą wątpliwości, podczas gdy w chwili wyrokowania rzetelna ocena tych okoliczności nie była w ogóle możliwa.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że treść dowodów ujawnionych na posiedzeniu nakazowym nie daje podstaw do przyjęcia, że obwiniony był skutecznie wezwany na przesłuchanie w charakterze osoby, co do której istnieje uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie. Obwiniony nie stawiał się na wezwania, na jedno przesłuchanie w ogóle nie doręczono mu wezwania, na kolejne przesłuchanie odebrał wezwanie tydzień po wyznaczonej mu przez organ dacie przesłuchania, a zaledwie 3 dni przed sporządzeniem przeciwko niemu wniosku o ukaranie. Co więcej, na podstawie materiału dowodowego, w oparciu o który wyrokował Sąd Rejonowy w tej sprawie, nie ma nawet możliwości ustalenia, czy obwiniony został powiadomiony o treści zarzutu, w związku z którym prowadzone było przedmiotowe postępowanie.

Zdaniem Rzecznika za wykluczone należy przyjąć rozpoznawanie sprawy w postępowaniu nakazowym, gdy czynności wyjaśniające, których przeprowadzenie ma charakter obligatoryjny, nie spełniły podstawowych wymogów określonych przez ustawodawcę. Dopiero po przeprowadzeniu tych czynności w minimalnym, wymaganym przez prawodawcę zakresie, możliwa jest ocena przesłanek o charakterze materialnym.

Kasacja uwzględniona (wyrok z 5 grudnia 2017 r., sygn. akt II KK 389/17).

Sąd Najwyższy podzielił zarzuty Rzecznika Praw Obywatelskich i uznał, że przyjęcie przez Sąd Rejonowy, iż wina obwinionego nie budzi wątpliwości, a następnie procedowanie w trybie nakazowym stanowiło rażące naruszenie prawa, które mogło mieć istotny wpływ na treść wyroku. Zdaniem Sądu Najwyższego w niniejszej sprawie nie wypełniono z należytą starannością obowiązku przesłuchania obwinionego ani umożliwienia mu nadesłania wyjaśnień.

II.510.8.2017 z 26 października 2017 r. – kasacja dotycząca rozpoznania sprawy pod nieobecność obrońcy, pomimo usprawiedliwienia jego nieobecności.

Obrońca złożył w Biurze Podawczym Sądu Okręgowego, na ponad trzy godziny przed terminem rozprawy, wniosek o odroczenie terminu, wskazując na niezdolność do pracy z uwagi na stan zdrowia. Wniosek obrońcy wpłynął do Wydziału Sądu już po zakończeniu rozprawy odwoławczej. Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że obrońca usprawiedliwiając swoje niestawiennictwo

z powodu stanu zdrowia, przedłożył, zgodnie z wymogami wynikającymi z art. 117 § 2a Kodeksu postępowania karnego, stosowane zaświadczenie lekarza sądowego, informujące o niemożności uczestnictwa w konkretnej czynności procesowej. Jego nieobecność należy zatem uznać za należyście usprawiedliwioną. Natomiast przeprowadzenie czynności bez jego udziału, w ocenie Rzecznika, rażąco naruszyło przepisy procedury karnej.

II.510.860.2017 z 19 grudnia 2017 r. – kasacja dotycząca wydania wyroku nakazowego w sytuacji, gdy wina i okoliczności popełnienia czynu budziły wątpliwości.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że orzekanie w postępowaniu nakazowym może nastąpić, jeżeli okoliczności czynu i wina obwinionego nie budzą wątpliwości. Zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego brak wskazanych wątpliwości oznacza, że nie ma ich ani odnośnie sprawstwa danego czynu, ani winy obwinionego, z uwzględnieniem zarówno wyjaśnień obwinionego, jak i innych dowodów przeprowadzonych w toku czynności wyjaśniających. Stwierdzenie natomiast jakichkolwiek wątpliwości, co do ostatniej kwestii winno skutkować skierowaniem sprawy na rozprawę.

Zdaniem Rzecznika materiał dowodowy załączony do wniosku o ukaranie nasuwa daleko idące wątpliwości odnośnie okoliczności zdarzenia oraz winy obwinionego. Po pierwsze, obwiniony nie został przesłuchany w trakcie czynności wyjaśniających, a zgodnie z przepisami w razie niemożności przesłuchania, organ prowadzący postępowanie ma obowiązek pouczyć obwinionego o możliwości nadesłania wyjaśnień na piśmie, co powinno być udokumentowane notatką urzędową. Natomiast organ prowadzący czynności wyjaśniające udokumentował jedynie bezskuteczne wezwanie obwinionego, w celu przesłuchania. Nie została sporządzona notatka na okoliczność pouczenia obwinionego o prawie do złożenia wyjaśnień na piśmie, zatem należy przyjąć, że obwiniony nie został o powyższym pouczony. Organ przeprowadzający czynności wyjaśniające uniemożliwił zatem obwinionemu złożenie wyjaśnień i tym samym odniesienie się do postawionego zarzutu i okoliczności zdarzenia wynikających z innych przeprowadzonych przez organ dowodów. Ponadto, z pozostałych dowodów, m.in. z dowodu z dokumentacji fotograficznej dotyczącej nagrania z monitoringu, nie sposób ustalić bez żadnych wątpliwości, że potwierdzają one okoliczności zdarzenia opisane we wniosku o ukaranie. Na zdjęciach trudno jest rozpoznać obwinionego. Opis zdarzenia przedstawiony przez świadków również nie znajduje potwierdzenia w materiale dowodowym.

II.510.841.2017 z 19 grudnia 2017 r. – kasacja w sprawie rozpoznania apelacji obwinionego i utrzymania w mocy zaskarżonego orzeczenia, pomimo że na etapie postępowania międzyinstancyjnego nastąpiło przedawnienie orzekania w sprawie.

Dnia 20 listopada 2014 r. skierowano do Sądu Rejonowego wniosek o ukaranie za wykroczenie popełnione 14 listopada 2014 r. Wyrokiem z dnia 27 września 2016 r., Sąd Rejonowy przypisał obwinionemu nieprawomocnie popełnienie tego wykroczenia. Orzeczenie to w całości zaskarżył obwiniony. Następnie Sąd odwoławczy w dniu 8 czerwca 2017 r. rozpoznał apelację obwinionego i ogłosił wyrok. Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że zgodnie z treścią art. 45 § 1 Kodeksu wykroczeń, obowiązującą do końca maja 2017 r., karalność wykroczenia ustaje, jeżeli od czasu jego popełnienia upłynął rok, a jeżeli w tym okresie wszczęto postępowanie, to karalność wykroczenia ustaje z upływem 2 lat od popełnienia czynu. W ocenie Rzecznika z przedstawionej chronologii zdarzeń procesowych przedawnienie orzekania w tej sprawie nastąpiło jeszcze na etapie postępowania międzyinstancyjnego, tj. z upływem dnia 14 listopada 2016 r. Tym samym sprawa nie powinna być w ogóle kierowana na rozprawę, a Sąd odwoławczy zobowiązany był do umorzenia przedmiotowego postępowania.

II.511.809.2016 z 19 grudnia 2017 r. – kasacja w sprawie zaniechania dokonania przez Sąd II instancji wszechstronnej kontroli odwoławczej, wskutek czego doszło do utrzymania w mocy rażąco niesprawiedliwego wyroku Sądu I instancji.

Zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania karnego sąd odwoławczy rozpoznaje sprawę w granicach zaskarżenia, a jeżeli w środku odwoławczym zostały wskazane zarzuty stawiane w rozstrzygnięciu – również w granicach podniesionych zarzutów. Konieczność szerszego rozpoznania, niezależnie od granic zaskarżenia i podniesionych zarzutów, występuje w sytuacji, w której utrzymanie orzeczenia w mocy byłoby rażąco niesprawiedliwe.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich Sąd Okręgowy rozpoznał apelację wniesioną przez obrońcę oskarżonego jedynie w granicach postawionych zarzutów, przez co nie dostrzegł, że wyrok Sądu Rejonowego został wydany z rażącym naruszeniem prawa karnego materialnego. Sąd Odwoławczy powinien wyjść poza zakres zaskarżenia i w sposób całościowy ocenić, czy zachowanie oskarżonego wyczerpało znamiona przypisanego mu czynu.

Rzecznik zauważył, że z niekwestionowanych ustaleń faktycznych Sądu wynika, że znajdujący się w lokalu oskarżonego funkcjonariusze, którzy zamierzali wylegitymować oskarżonego, byli przez niego wypraszani, po czym oskarżony uprzedziwszy ich o zamiarze zamknięcia lokalu, wobec ich decyzji o nieopuszczeniu lokalu do zakończenia interwencji, zamknął lokal na klucz. Samo „pozbawienie wolności” pokrzywdzonych trwało co najwyżej kilkanaście minut, byli oni zamknięci w lokalu publicznym, w którym byli klienci i z którego było inne wyjście. W związku z tym, zdaniem Rzecznika, nie sposób przyjąć, że doszło w niniejszej sprawie do pozbawienia wolności funkcjonariuszy, albowiem samo naruszenie wolności nastąpiło po pierwsze w niewielkim rozmiarze, po drugie za ich zgodą, a zgoda na zamknięcie lokalu i uprzednie umożliwienie jego

opuszczenia przez oskarżonego, skutkowały wyłączeniem bezprawności, przestępności jego czynu. Trudno w tej sytuacji mówić o jakimkolwiek istotnym, dolegliwym naruszeniu dobra prawnego, jakim jest wolność czy swoboda poruszania się.

II.511.424.2017 z 20 grudnia 2017 r. – kasacja dotycząca naruszenia prawa materialnego polegająca na zastosowaniu przez Sąd nowej ustawy w sytuacji, gdy w momencie popełniania przestępstw obowiązywała ustawa względniejsza dla sprawcy.

Wyrokiem Sądu Rejonowego oskarżony został uznany za winnego popełnienia przypisywanego mu występkę i został skazany na karę 1 roku i 4 miesięcy pozbawienia wolności. Sąd warunkowo zawiesił karę na okres próby wynoszący 3 lata oraz oddał oskarżonego pod dozór kuratora. Sąd Rejonowy po uwzględnieniu wniosku kuratora zarządził wykonanie orzeczonej kary, jednak obrońca oskarżonego złożył wniosek o odroczenie wykonania kary pozbawienia wolności, który został uwzględniony przez Sąd na okres 6 miesięcy. Kolejny wniosek obrońcy w tym przedmiocie również został uwzględniony i Sąd odroczył karę na kolejne pół roku. Przed upływem drugiego okresu obrońca złożył kolejny wniosek o odroczenie kary, którego to Sąd nie uwzględnił. W pisemnym uzasadnieniu Sąd wyraził pogląd, że przepis art.152 Kodeksu karnego wykonawczego podlega reżimowi bezpośredniego stosowania ustawy nowej, a zatem należy stosować przepis w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 lipca 2015 r. a stanowi on, że w tym trybie można zawiesić wykonanie kary w wysokości nieprzekraczającej 1 roku pozbawienia wolności.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich postanowienie Sądu zapadło z rażącym naruszeniem prawa materialnego. Problematyka stosowania reguł intertemporalnych w odniesieniu do art. 152 k.k.w. była już przedmiotem rozważań Sądu Najwyższego. Sąd Najwyższy konsekwentnie prezentuje stanowisko, że reguły intertemporalne określone w art. 4 § 1 Kodeksu karnego mają zastosowanie do uregulowań zawartych w art. 152 § 1 k.k.w. Zgodnie z art. 4 § 1 Kodeksu karnego, jeżeli w czasie orzekania obowiązuje ustawa inna niż w czasie popełnienia przestępstwa, stosuje się ustawę nową, jednakże należy stosować ustawę obowiązującą poprzednio, jeżeli jest ona względniejsza dla sprawcy. Rzecznik zauważył, że przesłanka formalna zastosowania instytucji określonej w art. 152 k.k.w. była względniejsza dla skazanego, w czasie popełnienia przez niego przypisanego mu prawomocnie czynu, gdy zawieszenie kary pozbawienia wolności było możliwe w odniesieniu do tego rodzaju kary w rozmiarze do 2 lat.

II.511.694.2017 z 27 grudnia 2017 r. – kasacja dotycząca błędnego przyjęcia, że oskarżony dopuścił się popełnienia przestępstwa będąc prawomocnie skazanym, podczas gdy skazanie to uległo zatarciu z mocy prawa.

Sąd Rejonowy uznał oskarżonego za winnego tego, że kierował po drodze publicznej samochodem osobowym będąc w stanie nietrzeźwości, gdzie stężenie alkoholu etylowego w jego organizmie pozostawało rzędu 1.53 promila, przy czym czynu tego dopuścił będąc już prawomocnie skazanym za podobny czyn. Sąd wymierzył oskarżonemu karę 10 miesięcy pozbawienia wolności oraz orzekł wobec niego środek karny w postaci dożywotniego zakazu prowadzenia wszelkich pojazdów mechanicznych w ruchu lądowym. Nadto zasądził od oskarżonego świadczenie pieniężne w kwocie 10.000 złotych na rzecz Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich powyższe orzeczenie zapadło z rażącym i mającym istotny wpływ na jego treść naruszeniem prawa materialnego. Rzecznik zauważył, że ujawnione przez Sąd w toku rozprawy dokumenty oraz informacja z Sądu Rejonowego co do wykonania wcześniejszej kary pozwala na zasadne stwierdzenie, że Sąd wadliwie zbadał uprzednią karalność oskarżonego, bezkrytycznie przyjmując błędną kwalifikację prawną wskazaną przez prokuratora w akcie oskarżenia. Przepisy postępowania karnego w brzmieniu przed dniem 1 lipca 2015 r. stanowiły, że skazanie ulega zatarciu z mocy prawa z upływem 6 miesięcy od zakończenia okresu próby. Oznacza to, że okres próby i dalsze 6 miesięcy upłynęły w dniu 19 kwietnia 2013 r. i z tym dniem nastąpiło zatarcie wcześniejszego skazania. Dlatego zdaniem Rzecznika skoro w dacie występkę polegającego na prowadzeniu w dniu 5 sierpnia 2015 r. pojazdu mechanicznego w ruchu lądowym w stanie nietrzeźwości, uprzednie skazanie uległo zatarciu przed dniem 1 lipca 2015 r., to nie mogą mieć zastosowania przepisy Kodeksu karnego w znowelizowanym brzmieniu, co miało miejsce w niniejszej sprawie.

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

II.510.1223.2015 z 22 marca 2017 r. – kasacja dotycząca wydania wyroku nakazowego w sytuacji gdy wina i okoliczności popełnienia czynu budziły wątpliwości.

Kasacja nieuwzględniona (postanowienie z 28 listopada 2017 r., sygn. akt III KK 143/17).

Sąd Najwyższy oddalił kasację jako oczywiście bezzasadną.

II.511.561.2016 z 18 kwietnia 2017 r. – kasacja dotycząca nienależytego rozpoznania i rozważenia zarzutów sformułowanych w apelacji obrońcy, dotyczących strony podmiotowej zarzucanego oskarżonemu działania, co skutkowało pozornością kontroli instancyjnej i niezasadnym utrzymaniem w mocy orzeczenia Sądu I instancji.

Kasacja uwzględniona (wyrok z 30 listopada 2017 r., sygn. akt III KK 198/17).

Sąd Najwyższy uznał, że samo zaniechanie wstąpienia na drogę sądową i przetrzymywanie przez oskarżonego, mimo wezwania do zwrócenia, przedmiotu leasingu nie świadczy jeszcze o zamiarze jego przywłaszczenia. Warunkiem przypisania sprawcy odpowiedzialności karnej za występki sprzeniewierzenia rzeczy ruchomej jest to, by szkoda w majątku właściciela, wynikająca z zachowania sprawcy, w jego zamierzeniu miała nieodwracalny charakter. Widocznym przejawem takiego nastawienia sprawcy może być sprzedaż lub darowanie rzeczy innej osobie. Ponadto, zdaniem Sądu za nietypową należy uznać sytuację, w której sprawca podejmuje, ze świadomością konsekwencji karnych, zamiar przywłaszczenia rzeczy bliskiej całkowitego spłacenia, kiedy przez kilka lat wywiązywał się z ciążących na nim płatności i uiścił 87% liczby należnych opłat.

II.510.446.2017 z 29 maja 2017 r. – kasacja dotycząca wydania wyroku nakazowego, podczas gdy w świetle dowodów dołączonych do wniosku o ukaranie, zarówno wina, jak i okoliczności czynu zarzucanego obwinionemu budziły poważne wątpliwości.

Kasacja nieuwzględniona (postanowienie z 7 listopada 2017 r., sygn. akt II KK 189/17).

Sąd Najwyższy oddalił kasację jako oczywiście bezzasadną.

II.510.890.2016 z 7 czerwca 2017 r. – kasacja dotycząca nieuwzględnienia wniosku obrońcy o doprowadzenie ściganego na posiedzenie Sądu odwoławczego rozpoznającego zażalenie obrońcy na postanowienie Sądu Okręgowego w przedmiocie stwierdzenia prawnej dopuszczalności wydania ściganego do innego państwa.

Kasacja oddalona (postanowienie z 5 grudnia 2017 r., sygn. akt III KK 291/17).

Minister Sprawiedliwości w sprawie ekstradycji podjął negatywną decyzję w przedmiocie żądania wydania oskarżonego, w związku z czym w ocenie Sądu Najwyższego uwzględnienie kasacji byłoby niekorzystne, ponieważ powodowałoby, że decyzja Ministra Sprawiedliwości nie byłaby poprzedzona koniecznym prawomocnym orzeczeniem sądu.

II.510.2531.2014 z 12 czerwca 2017 r. – kasacja dotycząca nienależytego rozważenia i ustosunkowania się w motywach orzeczenia do zarzutu apelacji obrońcy.

Kasacja nieuwzględniona (postanowienie z 7 listopada 2017 r., sygn. akt II KK 211/17).

Sąd Najwyższy uznał, że Sąd odwoławczy winien wyeliminować z opisu przypisanego oskarżonemu czynu kilka miesięcy, co do których w drodze egzekucji uzyskano środki na poczet przyszłych alimentów. Jednak zdaniem Sądu Najwyższego to uchybienie nie miało ostatecznie istotnego wpływu na

treść wyroku, skoro i tak należałoby przypisać oskarżonemu zarzucane mu przestępstwo, mimo wyeliminowania części okresu i skrócenia czasu popełnienia przestępstwa niealimentacji.

II.511.858.2016 z 14 lipca 2017 r. – kasacja dotycząca wydania wyroku nakazowego w sytuacji gdy wina i okoliczności popełnienia czynu budziły wątpliwości.

Kasacja uwzględniona (wyrok z 18 października 2017 r., sygn. akt II KK 267/17).

Sąd Najwyższy uznał, że w realiach przedmiotowej sprawy brak było podstaw do wydania wyroku nakazowego. Zdaniem Sądu, w świetle zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, nie można było zatem uznać, że okoliczności czynu i wina obwinionego nie budzą wątpliwości. W takiej zaś sytuacji Sąd Rejonowy powinien skierować sprawę na rozprawę, przeprowadzić postępowanie dowodowe i wyjaśnić wszystkie istotne dla merytorycznego rozstrzygnięcia okoliczności.

II.511.400.2017 z 24 lipca 2017 r. – kasacja dotycząca niewskazania w uzasadnieniu orzeczenia ustaleń dotyczących sprawstwa podejrzanego oraz umieszczenia oskarżonego w zamkniętym zakładzie psychiatrycznym, bez obligatoryjnego wysłuchania biegłego psychologa.

Kasacja uwzględniona (postanowienie z 26 października 2017 r., sygn. akt II KK 271/17).

Zdaniem Sądu Najwyższego Sąd Rejonowy nie dokonał wymaganego procedurą karną postępowania dowodowego mającego na celu ustalenie ewentualnego sprawstwa oskarżonego w zakresie zarzucanych mu czynów. Sprawstwo podejrzanego Sąd przyjął jedynie w oparciu o materiał dowodowy zebrany w postępowaniu przygotowawczym. W ocenie Sądu Najwyższego powyższe naruszenia prawa materialnego i procesowego uzasadniają decyzję o uchyleniu zaskarżonego postanowienia i przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania.

II.511.374.2017 z 24 lipca 2017 r. – kasacja dotycząca uwzględnienia wadliwego wniosku prokuratora i wydania na posiedzeniu wyroku skazującego.

Kasacja uwzględniona (wyrok z 15 listopada 2017 r., sygn. akt IV KK 293/17).

Sąd Najwyższy uznał, że zachowanie skazanego nie wskazuje na to, by okoliczności popełnienia przestępstwa z art. 160 Kodeksu karnego i wina sprawcy nie budziły wątpliwości, jak tego wymagają przepisy procedury karnej. Zdaniem Sądu brak jest jakichkolwiek informacji, by sposób jazdy skazanego oraz inne okoliczności na jezdni, po jakiej poruszał się skazany pozwalały na przyjęcie stanu bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia jego dzieci.

II.510.2281.2014 z 15 września 2017 r. – kasacja dotycząca orzekania w składzie sądu odwoławczego Sędziego Sądu Rejonowego, który został delegowany przez Prezesa Sądu Okręgowego do pełnienia obowiązków sędziego bez uzyskania uprzedniej zgody Kolegium Sądu.

Kasacja uwzględniona (wyrok z 9 listopada 2017 r., sygn. akt V KK 375/17).

Sąd Najwyższy uznał, że zgodnie z Prawem o ustroju sądów powszechnych warunkiem delegowania sędziego do innego sądu, na obszarze sądu okręgowego lub apelacyjnego, jest zgoda kolegium danego sądu i to zgoda nie blankietowa, ale odnoszona do konkretnego sędziego. Brak takiej delegacji lub też jej blankietowość skutkuje tym, że sędzia nie posiada uprawnień do orzekania w innym sądzie, co stanowi uchybienie o bezwzględnym charakterze.

2. Skargi kasacyjne do Sądu Najwyższego:

IV.7000.217.2017 z 17 października 2017 r. – skarga kasacyjna do Sądu Najwyższego w sprawie o podział majątku dorobkowego.

Sąd Okręgowy zmienił rozstrzygnięcie Sądu Rejonowego w zakresie ustalenia wartości nieruchomości. W opinii Sądu odwoławczego wartość ta powinna zostać obliczona z uwzględnieniem hipoteki obciążającej nieruchomość. Jako wartość „wyjściową” nieruchomości Sąd przyjął wartość wskazaną przez biegłego wyceniającego nieruchomość. Następnie Sąd określił najbardziej aktualną na dzień orzekania wartość zadłużenia zabezpieczonego hipoteką. Ostatecznie wartość nieruchomości została obliczona w ten sposób, że od wartości nieruchomości ustalonej przez biegłego odjęto kwotę zadłużenia małżonków aktualną na dzień wyrokowania. Rzecznik Praw Obywatelskich natomiast jako wartość przedmiotu zaskarżenia wskazuje różnicę pomiędzy wartością nieruchomości obliczoną bez uwzględnienia wartości hipoteki a wartością nieruchomości uwzględniającą to obciążenie.

Sąd Okręgowy zajął stanowisko zgodne z poglądami wyrażonymi w tych orzeczeniach Sądu Najwyższego, które nakazują uwzględnić obciążenie hipoteczne przy szacowaniu wartości nieruchomości. Jednak Rzecznik wyraża pogląd przeciwny, zgodnie z którym uwzględnienie obciążenia hipotecznego przy szacowaniu wartości nieruchomości jest jednoznaczne z naruszeniem przepisów prawa materialnego i procesowego, narusza także konstytucyjną gwarancję ochrony praw majątkowych. W ocenie Rzecznika obniżenie wartości nieruchomości o wartość aktualnego zobowiązania kredytowego jest najmniej trafnym rozwiązaniem, gdyż nie zapewnia ono ochrony interesów majątkowych uczestników postępowania.

Rzecznik zauważył, że małżonek otrzymujący w wyniku podziału nieruchomość obciążoną hipoteką nie jest zobowiązany w wyższym stopniu do spłaty wspólnego zobowiązania niż drugi, solidarny dłużnik osobisty. Z kolei wierzyciel nie ma obowiązku dochodzenia wierzytelności w pierwszym rzędzie

od małżonka będącego właścicielem nieruchomości. Zdaniem Rzecznika ryzyko, że małżonek będący wyłącznie dłużnikiem osobistym będzie musiał znosić egzekucję, jest ryzykiem istotnym – nie zostaje ono wyeliminowane przez to, że dług nie jest zabezpieczony rzeczowo. Argument, że to przede wszystkim małżonek właściciel nieruchomości obciążonej hipoteką powinien spłacić dług osobisty zabezpieczony hipoteką, nie znajduje podstaw prawnych.

W ocenie Rzecznika najbardziej sprawiedliwą formą rozliczenia małżonków z tytułu kredytu jest rozliczenie faktycznie spłaconych należności. Obecnie zobowiązanie kredytowe jest nieokreślone co do wysokości, nie wiadomo także, kto poniesie jego ciężar. Dopiero zobowiązanie spłacone jest skonkretyzowane, możliwe jest także wskazanie, kto jest uprawniony do roszczeń regresowych. A zatem nieuwzględnienie obciążenia hipotecznego w szacowaniu wartości nieruchomości, a następnie rozliczenie wzajemne małżonków ze spłaconych zobowiązań jest rozwiązaniem sprawiedliwym i uwzględniającym interesy obojga małżonków.

3. Rzecznik przystąpił do postępowania sądowego:

V.511.366.2017 z 6 października 2017 r. – skarga do Sądu Rejonowego o wznowienie postępowania w sprawie o zapłatę w elektronicznym postępowaniu nakazowym.

Wobec pozwanego Sąd Rejonowy wydał nakaz zapłaty w elektronicznym postępowaniu nakazowym. Z treści pozwu wynikało, że wierzyciel dochodził od pozwanego, jako poręczyciela, zapłaty należności z tytułu umowy między powodem a poprzednikiem prawnym pozwanego. Nakaz zapłaty z dnia 19 marca 2012 r., wobec braku wniesienia sprzeciwu, uprawomocnił się w dniu 17 kwietnia 2012 r. Pozwany podjął próbę przywrócenia terminu do złożenia sprzeciwu, jednakże Sąd Rejonowy oddalił wniosek o przywrócenie terminu oraz odrzucił sprzeciw.

Rzecznik Praw Obywatelskich, po przeanalizowaniu wniosku pozwanego oraz załączonych dokumentów, a także dokumentów pozyskanych w ramach uprawnień ustawowych, powziął przekonanie o zasadności podjęcia działań w sprawie. Zdaniem Rzecznika zaskarżony nakaz zapłaty wydany w elektronicznym postępowaniu upominawczym został oparty na podrobionym dokumencie w postaci umowy kredytowej. Okoliczność tę w znacznym stopniu uprawdopodobniają ustalenia poczynione w toku postępowania karnego toczącego się przed Sądem Okręgowym, przede wszystkim treść aktu oskarżenia, z której wynika wprost, że wymieniona powyżej umowa zawierała podrobione podpisy, w tym podrobiony podpis pozwanego. Mając na uwadze powyższe, w ocenie Rzecznika, w niniejszej sprawie zaistniała podstawa wznowieniowa określona w przepisach postępowania cywilnego.

Zdaniem Rzecznika w niniejszej sprawie zachodzą także podstawy do uchylenia wobec pozwanego nakazu zapłaty i oddalenia powództwa o zapłatę.

Wobec podniesionej okoliczności podrobienia podpisu pod umową kredytową należy zauważyć, że nie powinno pozostać w obrocie prawnym orzeczenie wydane w oparciu o ww. dokument. Skoro pozwany nie poręczył spłaty zobowiązania wynikającego z umowy kredytowej, brak jest podstaw do wydania przeciwko niemu nakazu zapłaty.

III.7060.223.2017 z 10 października 2017 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie apelacji od wyroku Sądu Okręgowego oddalającego odwołanie od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Przedmiotem sporu w niniejszej sprawie jest rozstrzygnięcie, czy prawo do emerytury i jej wysokość ustala się na podstawie stanu prawnego obowiązującego w dacie nabycia *ex lege* prawa do tego świadczenia, czy też na podstawie zmienionego stanu prawnego, obowiązującego w dacie złożenia wniosku o ustalenie prawa do emerytury i jej wypłatę, w sytuacji gdy w wyniku wprowadzonych zmian zostały ograniczone dotychczasowe uprawnienia.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich ustalenie prawa osoby ubezpieczonej do emerytury i ustalenie wysokości tej emerytury powinno nastąpić według stanu prawnego obowiązującego w dacie spełnienia wszystkich warunków wymaganych do nabycia uprawnień emerytalnych, natomiast bez wpływu na ich nabycie pozostaje stan prawny obowiązujący w chwili złożenia przez nią wniosku. Zdaniem Rzecznika zmiana stanu prawnego pozostaje zatem bez wpływu na uprawnienia emerytalne powstałe z mocy prawa do dokonania tych zmian. Data złożenia wniosku wyznacza bowiem początek wypłaty świadczenia emerytalnego, nie wyznacza natomiast stanu prawnego, według którego uprawnienie emerytalne zostaje ustalone.

Powyższe wynika z działania zasady ochrony praw nabytych i niedziałania prawa wstecz. Rzecznik zauważył, że nabytego prawa do świadczenia nie można odebrać, czy ponownie oceniać ze względu na zmianę w późniejszych regulacjach prawnych warunków powstania prawa. W razie więc zmiany stanu prawnego pomiędzy nabyciem prawa a złożeniem wniosku, odpowiednia dla oceny prawa powinna być data powstania uprawnień do danego świadczenia. Tej zasady nie uwzględniała np. konstrukcja art. 26 ustawy rewaloryzacyjnej z 1991 r., co było powodem zaskarżenia tego przepisu do Trybunału Konstytucyjnego i uznania go za niezgodny z konstytucyjną zasadą ochrony praw nabytych w zakresie, w jakim dotyczył osób, którym przyznano prawo do świadczeń, lub które spełniły warunki do ich nabycia przed wejściem w życie tej ustawy bez względu na datę zgłoszenia wniosku o świadczenie.

III.7043.115.2017 z 11 października 2017 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Sądem Rejonowym w sprawie odwołania od wypowiedzenia umowy o pracę.

Stronie powodowej wręczono wypowiedzenie warunków umowy o pracę w części dotyczącej płacy, zmniejszając wynagrodzenie o dodatek służbowy.

Powód zauważył, że liczne zmiany regulacji prawnych dotyczących Trybunału Konstytucyjnego nie zmieniły ani charakteru, ani zadań Biura Trybunału Konstytucyjnego. W tym kontekście wskazane przez pracodawcę uzasadnienie wypowiedzenia nie spełnia w opinii powoda wymogu konkretności. W końcowej części pozwu przedstawione zostały wątpliwości dotyczące zakresu umocowania osoby upoważnionej przez Prezesa Biura Trybunału Konstytucyjnego do czynności zmierzających do likwidacji Biura Trybunału Konstytucyjnego.

Odnosząc się do wątpliwości, czy wypowiedzenie zmieniające umowę o pracę zostało podpisane przez osobę uprawnioną strona pozwana wskazała, że nie powinno rodzić wątpliwości, że Prezes Trybunału na podstawie art. 12 ust. 2 Przepisów wprowadzających ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawy o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego miała prawo do upoważnienia dowolnej osoby do wykonywania uprawnień i obowiązków Szefa Biura Trybunału. Pracodawca w wypowiedzeniu zmieniającym nie posługuje się terminem „likwidacja Biura”. Wedle pozwanego przyczyna wypowiedzenia umowy o pracę spełnia wymóg konkretności, z uwagi na zaplanowane wprowadzenie nowej struktury organizacyjnej Trybunału Konstytucyjnego. Na koniec strona pozwana wskazuje, że samo prawo do dodatku służbowego jest całkowicie uznaniowe oraz nie ma ono charakteru roszczeniowego. Oznacza to, że jego przyznanie i cofnięcie nie podlega kontroli sądu pracy.

Rzecznik Praw Obywatelskich podzielił stanowisko powoda i zauważył, że w niniejszej sprawie nie można uznać, że pracodawca spełnił wymogi w odniesieniu do formy wypowiedzenia. Jest ona zbyt ogólnikowa, niewystarczająco jasna i konkretna, skoro odwołuje się do zmiany regulacji prawnych i związanej z nią reorganizacji pracy Biura Trybunału Konstytucyjnego. Ponadto, zdaniem Rzecznika, w dacie składania powodowi oświadczenia o wypowiedzeniu dotychczasowych warunków płacy nie występowały żadne okoliczności wynikające z reorganizacji, które pozostawałyby w związku przyczynowo–skutkowym z pozbawieniem uprawnień do dodatku służbowego. Rzecznik podkreślił także, że pracodawca nie zmienił stosownych postanowień regulaminu wynagradzania w części dotyczącej warunków przyznania dodatków służbowych.

V.511.367.2017 z 13 października 2017 r. – skarga do Sądu Rejonowego o wznowienie postępowania w sprawie o zapłatę w postępowaniu nakazowym.

Wobec pozwanych solidarnie wydany został w postępowaniu nakazowym prawomocny nakaz zapłaty wraz z odsetkami oraz kosztami procesu. Pozew o wydanie nakazu zapłaty został oparty na roszczeniu z weksla *in blanco* oraz załączonej do niego deklaracji wekslowej. Dokumenty te zostały wystawione przez pozwanego na rzecz wierzyciela. Ponadto, jako poręczyciel wekslowy, wskazana została pozwana, gdyż podpis zawierający imię i nazwisko pozwanej znajdował się zarówno na wekslu, jak i na deklaracji wekslowej.

Jak wynika z treści wniosku pozwanej o przywrócenie terminu do wniesienia zarzutów od nakazu zapłaty, o wydaniu wobec niej nakazu zapłaty dowiedziała się kilka miesięcy po jego wydaniu. Pozwana wskazywała we wniosku, że wówczas też zapoznała się z dokumentami, na których oparty został nakaz zapłaty. Sąd Rejonowy odrzucił wniosek pozwanej o przywrócenie terminu do wniesienia zarzutów, jak również zarzuty od nakazu zapłaty.

Jednocześnie uzyskawszy, na podstawie akt sprawy wiedzę o tym, że na stanowiących tytuł do wydania orzeczenia wekslu *in blanco* oraz deklaracji wekslowej wystawionych pozwanego widnieje jej podrobiony podpis, pozwana złożyła zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa wraz z wnioskiem o ściganie. W wyniku przeprowadzonego postępowania karnego wydany został wyrok skazujący Sądu Okręgowego. W wyroku tym Sąd orzekł, że pozwany jest winny popełnienia przestępstwa podrobienia podpisu pozwanej.

Rzecznik Praw Obywatelskich, po przeanalizowaniu wniosku pozwanej oraz załączonych dokumentów, a także dokumentów pozyskanych w ramach uprawnień ustawowych, powziął przekonanie o zasadności podjęcia działań w sprawie.

Zdaniem Rzecznika zaskarżony nakaz zapłaty wydany w postępowaniu upominawczym został oparty na podrobionym dokumencie w postaci weksla *in blanco*. Okoliczność tę w znacznym stopniu uprawdopodobniają ustalenia poczynione w toku postępowania karnego toczącego się przed Sądem Okręgowym, przede wszystkim treść aktu oskarżenia oraz prawomocne wyroki. W ocenie Rzecznika w niniejszej sprawie zaistniała podstawa wznowieniowa określona w przepisach postępowania cywilnego. W sprawie zachodzą także podstawy do uchylenia wobec pozwanej nakazu zapłaty i oddalenia powództwa o zapłatę. Wobec podniesionej okoliczności podrobienia podpisu wekslem *in blanco*, należy zauważyć, że nie powinno pozostać w obrocie prawnym orzeczenie wydane w oparciu o ww. dokument. Skoro pozwana nie poręczyła spłaty zobowiązania wynikającego z weksla wystawionego przez pozwanego, brak jest podstaw do wydania przeciwko niej nakazu zapłaty.

XI.501.7.2017 z 20 października 2017 r. – stanowisko Rzecznika w postępowaniu przed Sądem Okręgowym w sprawie dotyczącej ustalenie płci, do którego Rzecznik zgłosił udział w dniu 31 lipca 2017 r.

Pozwem powódka wniosła o ustalenie, że jest kobietą, o powołanie kuratora dla jej rodziców – zmarłej matki i pozbawionego praw rodzicielskich ojca, o dopuszczenie dowodów wskazanych w treści pozwu oraz o przeprowadzenie rozprawy pod jej nieobecność. Jak wynika z uzasadnienia powództwa, powódka jest osobą transpłciową typu M/K, tj. w akcie urodzenia została oznaczona jako mężczyzna poprzez nadanie jej męskiego imienia. Powódka dokonała transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia do polskich akt stanu cywilnego z oznaczeniem płci męskiej. Ponadto, poddała się diagnostyce i leczeniu w związku ze stwierdzeniem u niej transseksualizmu, m.in. terapii hormonalnej.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że Sąd Okręgowy konsekwentnie ignoruje fakt, że powódce przyznano status uchodźcy w Rzeczypospolitej Polskiej. Z tego powodu, w postępowaniu o uzgodnienie płci metrykalnej, zastosowanie znajdują przepisy prawa polskiego, nie zaś kraju jej pochodzenia. Ponadto, miejscem zamieszkania powódki, jak wynika z dołączonej do pozwu dokumentacji jest Rzeczpospolita Polska. Nie ulega zatem wątpliwości, że w niniejszej sprawie zastosowanie powinno mieć prawo polskie i to na podstawie prawa polskiego sąd powinien dążyć do ustalenia płci metrykalnej powódki. Dlatego, zdaniem Rzecznika, zwrócenie się do Ministra Sprawiedliwości kraju pochodzenia powódki z wnioskiem o udzielenie informacji w zakresie przepisów dotyczących ustalenia płci, czy też zmiany płci metrykalnej w kontekście prowadzonej sprawy, może doprowadzić do dalszego, poważnego naruszenia przepisów ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP.

XI.815.37.2016 z 28 listopada 2017 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Sądem Apelacyjnym w sprawie uniemożliwienia nakarmienia dziecka przy stoliku w restauracji.

Sąd Okręgowy oddalił powództwo Polskiego Towarzystwa Prawa Antydyskryminacyjnego o zasądzenie od pozwanego kwoty dziesięciu tysięcy złotych wraz z odsetkami ustawowymi tytułem odszkodowania za dyskryminację ze względu na płeć w dostępie do usług i nakazanie pozwanemu opublikowanie na stronie internetowej przeprosin za uniemożliwienie nakarmienia dziecka piersią przy stoliku w restauracji. Powód zwrócił się także o ewentualne skierowanie do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej pytania prejudycjalnego co do wykładni dyrektywy 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.

Sąd Okręgowy uznał, że nie doszło do nierównego traktowania, ponieważ w lokalu usługodawcy kelner jedynie przekazał prośbę innych klientów o dyskretniejsze karmienie, ewentualnie przeniesienie się w inne, bardziej intymne miejsce w restauracji, niedaleko wejścia do toalety. W ocenie Sądu przekazanie prośby innych klientów nie oznacza nierównego traktowania, a dyskryminacją byłby zakaz karmienia piersią, wyproszenie z restauracji czy nakazanie określonego zachowania, tymczasem opuszczenie restauracji było suwerenną decyzją powódki.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że dyskryminacją w dostępie do usług jest nie tylko odmowa świadczenia usługi z powodu cechy prawnie chronionej, ale także świadczenie usługi gorszej jakości albo w niepełnym wymiarze w porównaniu do innych klientów cechy prawnie chronionej nienoszących. Zakazany nierównym traktowaniem jest także molestowanie, które w niniejszej sprawie polegało na uniemożliwieniu skorzystania z oferowanej publicznie usługi poprzez stworzenie upokarzającej atmosfery. W ocenie Rzecznika jakiegokolwiek działania prowadzące do zawstydzenia i upokorzenia matek

karmiących dzieci w miejscach publicznych oraz do wzbudzania w nich przekonania, że wybierając czas i miejsca karmienia powinny kierować się normami społecznymi i moralnymi, a nie potrzebami swojego dziecka i własnym komfortem, stanowi niezgodne z prawem naruszenie zasady równego traktowania.

Sądy wydały następujące orzeczenia:

XI.501.6.2016 z 22 lipca 2016 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Sądem Okręgowym w sprawie o uzgodnienie płci osoby transpłciowej.

Stanowisko uwzględnione (wyrok z 15 grudnia 2017 r., sygn. akt I ACa 531/17).

W ocenie Sądu Apelacyjnego postępowanie dowodowe przeprowadzone w niniejszej sprawie uprawnia sąd do oceny, że powód jest osobą, u której występuje trwałe poczucie przynależności do płci żeńskiej, to jest odmiennej niż wpisano w jego akcie urodzenia. Uzasadniało to uwzględnienie powództwa opartego o art. 189 Kodeksie postępowania cywilnego. Ponadto nie stwierdzono, by dobro małoletniego syna powoda sprzeciwiało się uwzględnieniu powództwa. W związku z powyższym Sąd zmienił zaskarżony wyrok.

BPW.7060.20.2016 z 13 kwietnia 2017 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Sądem Apelacyjnym dotyczącym sprawy przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych o wysokość podstawy wymiaru składek

Stanowisko częściowo uwzględnione (wyrok z 30 października 2017 r., sygn. akt III AUa 1968/16).

W ocenie Sądu Apelacyjnego argumentacja wnioskodawczyni, jak i podniesione zarzuty apelacji nie podważają w żadnej mierze i w okolicznościach sprawy trafności stanowiska organu rentowego. W toku procesu i w zarzutach apelacji wnioskodawczyni ukierunkowuje swoją ocenę nie na kwestie merytoryczne, co do których organ rentowy dokonał trafnej oceny w świetle powołanych przepisów, ale na skutkach kontroli organu rentowego i uprzednich stanowiskach wyrażanych w powołanych pismach i korespondencji z organem rentowym, w tym błędnym stanowisku inspektora ZUS po kolejnej kontroli. Odnośnie wyliczenia podstaw wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne ubezpieczonych, przyjętego w zaskarżonych decyzjach organu rentowego, stwierdzić należy, że jest ono prawidłowe w znaczącej części. Organ rentowy ustalił podstawy wymiaru składek w poszczególnych miesiącach odpowiadające przeciętnemu wynagrodzeniu, gdy przychód zainteresowanych za cały miesiąc był wyższy niż przeciętne wynagrodzenie w danym miesiącu. Organ zastosował zawyżoną podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, przyjmując przeciętne wynagrodzenie, z miesiąca stycznia 2012 r. zamiast z miesiąca grudnia 2011 r., kiedy to praca faktycznie była wykonywana. Z tego powodu Sąd Apelacyjny obniżył podstawę wymiaru składek na

ubezpieczenia emerytalno-rentowe, chorobowe i wypadkowe za miesiąc styczeń 2012 r.

BPW.7020.3.2015 z 6 lipca 2017 r. – pozew Rzecznika Praw Obywatelskich o zaprzeczenie ojcostwa.

Stanowisko uwzględnione (wyrok z 19 października 2017 r., sygn. akt III RC 449/17).

Sąd Rejonowy podzielił stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich i uznał, że pozwany nie jest ojcem biologicznym dziecka.

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

1. W okresie objętym Informacją Rzecznik Praw Obywatelskich skierował następujące wnioski do Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego:

VII.501.99.2015 z 19 października 2017 r. – wniosek do Naczelnego Sądu Administracyjnego o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego w sprawie rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych w zakresie uaktualnienia danych osobowych osób, które wystąpiły lub chcą wystąpić z kościoła lub innego związku wyznaniowego.

Do Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie wystąpienia do Naczelnego Sądu Administracyjnego o podjęcie uchwały zwrócił się Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych wskazując, że istnieją rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych w zakresie uaktualnienia danych osobowych osób, które wystąpiły lub chcą wystąpić z kościoła lub innego związku wyznaniowego, o uregulowanej sytuacji prawnej. GIODO poinformował Rzecznika, że wpływające skargi dotyczą dwóch przypadków: składane są przez osoby, co do których nie ma wątpliwości, że skutecznie wystąpiły z kościoła, ale twierdzą, że Kościół Katolicki nadal przetwarza ich dane osobowe oraz przez osoby, które złożyły pisemną deklarację o wystąpieniu z Kościoła Katolickiego, natomiast ta deklaracja nie jest przyjmowana przez proboszczów w parafiach, gdyż nie odpowiada wewnętrznym przepisom kościelnym.

W tego rodzaju sprawach GIODO początkowo umarzał postępowanie stwierdzając brak swojej kognicji do wydania decyzji merytorycznej. W trakcie sądowej kontroli decyzji administracyjnych Naczelny Sąd Administracyjny stanął jednak na stanowisku, że nie budzi wątpliwości fakt, że w przypadku osób, które nie należą do kościoła lub związku wyznaniowego GIODO ma prawo do kontroli przetwarzania ich danych osobowych. Wyłączenie uprawnień GIODO dotyczy tylko danych osób należących do kościoła lub innego związku wyznaniowego, przetwarzanych na potrzeby tego kościoła.

Problem w orzecznictwie sądów administracyjnych dotyczy jednak tego, w jaki sposób GIODO ma ustalić, czy dana osoba jest czy też nie jest członkiem danego kościoła lub związku wyznaniowego, a w szczególności na podstawie jakich dowodów GIODO ma ustalić, czy osoba przestała być członkiem danego kościoła w związku z podjętymi przez siebie działaniami. Jeden z poglądów wyrażonych w orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje, że „punktem wyjścia do zajęcia przez GIODO stanowiska, co do przynależności skarżącego do Kościoła Katolickiego, powinno być prawo wewnętrzne Kościoła”. Naczelny Sąd Administracyjny uznał zatem, że GIODO powinien przede wszystkim ustalić, czy wnioskodawca dopełnił wymagań wynikających z przepisów prawa

kościelnego bądź wyznaniowego w zakresie wystąpienia z kościoła. Dopiero ustalenie tego faktu ma być podstawą dla ewentualnych dalszych działań GIODO. Natomiast w myśl drugiej linii orzeczniczej uznano, że wobec doniosłości zagadnienia, oświadczenie o wystąpieniu z kościoła nie może być oceniane tylko z punktu widzenia przepisów prawa kościelnego. W tym zakresie skuteczność takiego oświadczenia powinna być oceniana na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów prawa cywilnego. Z kolei zgodnie z trzecią linią orzeczną fakt przynależności do kościoła lub związku wyznaniowego podlega regulacji prawa kościelnego kościoła lub związku wyznaniowego, którego dotyczy. GIODO nie jest organem kompetentnym do dokonywania oceny skuteczności wystąpienia z kościoła, a sprawy tego rodzaju nie mieszczą się w zakresie zadań organu. Aby GIODO mógł skorzystać z kompetencji przewidzianych w ustawie o ochronie danych osobowych, konieczne jest, zdaniem NSA, przedłożenie aktu chrztu wnioskodawcy z właściwą adnotacją. W braku takiego dokumentu GIODO winien umorzyć postępowanie w sprawie o nakazanie przywrócenia stanu zgodnego z prawem przez uaktualnienie danych osobowych.

Rzecznik zwrócił uwagę na fakt, że ustawa o ochronie danych osobowych nie zawiera żadnego przepisu, który wprost dopuszczałby ograniczenie środków dowodowych. Dodatkowo w żadnym z wyroków NSA nie odniósł się wprost do zasady prawdy obiektywnej. Zdaniem Rzecznika, zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. Ponadto, Kodeks dopuszcza odebranie od strony postępowania, na jej wniosek, oświadczenia złożonego pod rygorem odpowiedzialności za fałszywe zeznania. Organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy, ma zatem obowiązek podjęcia działań, które pozwolą mu na dojście do prawdy obiektywnej.

W ocenie Rzecznika rozważania NSA są zasadne wyłącznie w odniesieniu do tych przypadków, w których skarżący jest w stanie przedstawić dokument aktu chrztu z właściwą adnotacją. Jeżeli jednak zaistnieje nietypowy stan faktyczny i uzyskanie takiego dokumentu z przyczyn niezależnych od skarżącego, mimo wszelkich dopełnionych formalności wynikających z prawa kościelnego, nie będzie możliwe, wówczas skarżący musi mieć możliwość przedstawienia również innych okoliczności potwierdzających dopełnienie wewnętrznych procedur kościelnych. Ponadto, ani z przepisów prawa, ani z wcześniejszych orzeczeń NSA nie wynika jaki dokument i jakie dowody mają przedstawić członkowie innych kościołów i związków wyznaniowych albo jak mają udowodnić swoją bezwyznaniowość i brak członkostwa w kościele. Dlatego w opinii Rzecznika przedstawienie świadectwa chrztu z właściwą adnotacją powinno być podstawowym, ale nie wyłącznym dowodem na fakt niepozostawiania członkiem kościoła lub związku wyznaniowego.

2. Rzecznik zgłosił udział w postępowaniach przed Sądem Najwyższym w sprawie pytań prawnych:

IV.7005.23.2017 z 13 listopada 2017 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Sądem Najwyższym w zakresie rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego dotyczącego warunkowej umowy sprzedaży nieruchomości rolnej.

29 kwietnia 2016 r. strony zawarły warunkową umowę sprzedaży nieruchomości rolnej. Zastrzeżenie warunku było konieczne ze względu na zapisy ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, w myśl których Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa (poprzednio Agencji Nieruchomości Rolnych) przysługuje prawo pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa przy odsprzedaży nieruchomości przez nabywcę w okresie 5 lat od nabycia tej nieruchomości od Krajowego Ośrodka. W tej sprawie Agencja Nieruchomości Rolnych oświadczyła, że z zastrzeżonego na jej rzecz uprawnienia nie skorzysta. Następnie strony umowy warunkowej próbowały zawrzeć umowę przenoszącą własność nieruchomości, już o charakterze bezwarunkowym. Notariusz odmówiła jednak dokonania tej czynności, argumentując, że zawarciu umowy o skutkach prawnorzeczowych sprzeciwiają się przepisy ograniczające obrót nieruchomościami rolnymi, przede wszystkim przepisy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Przepisy te weszły w życie z dniem 30 kwietnia 2016 r., tj. już po zawarciu umowy warunkowej, niemniej jednak ewentualna umowa przenosząca własność tej nieruchomości zostałaby dokonana już pod rządami nowego prawa i podlegałaby jego regulacjom. Zdaniem notariusz żadna z norm międzyczasowych zawartych w ustawie nie obejmuje stanu faktycznego niniejszej sprawy. Skoro zaś do nabycia własności dochodzi dopiero z chwilą zawarcia bezwarunkowej umowy sprzedaży, po rezygnacji KOWR z prawa pierwokupu, to czynność ta odbywa się według przepisów nowych, obowiązujących od 30 kwietnia 2016 r.

Rozpoznając zażalenie sprzedających Sąd Okręgowy wskazał na możliwe inne sposoby interpretacji przepisów przejściowych. Odwołał się przede wszystkim do zasady nieretroakcji. Wskazał, że szczególna więź kausalna łącząca warunkową umowę sprzedaży (zawieraną w takiej postaci wyłącznie ze względu na ustawowe prawo pierwokupu, zastrzeżone na rzecz państwowej osoby prawnej) z wykonującą ją umową o skutkach prawnorzeczowych powoduje, że kupująca posiadała prawo do nabycia nieruchomości rolnej już w momencie zawierania warunkowej umowy sprzedaży. Tym samym zastosowanie w tej sytuacji do umowy przenoszącej własność przepisów nowych stanowiłoby przejaw działania prawa wstecz, skutkującego pozbawieniem kupującej prawa do nabycia.

Rzecznik Praw Obywatelskich przychylił się do kierunku wykładni, zgodnie z którym przy zawieraniu umowy przenoszącej własność nieruchomości, wykonującej warunkową umowę sprzedaży zawartą przed 30 kwietnia 2016 r., należy stosować przepisy obowiązujące w dacie zawarcia warunkowej umowy.

W opinii Rzecznika, biorąc pod uwagę całokształt okoliczności niniejszej sprawy, interes publiczny, jakiemu miałby służyć nowy reżim prawny wprowadzany tak skonstruowanymi przepisami przejściowymi, nie jest dostatecznie ważki, by przełamać konstytucyjne gwarancje praw jednostki. Rzecznik zauważył, że ochrona uczestników obrotu przed zmianą prawa następującą w toku realizowania różnego rodzaju procesów rozłożonych w czasie, w szczególności prowadzących do nabycia własności, jest przedmiotem gwarancji wyrażonych w Konstytucji, tj. zasady zaufania obywatela do państwa i tworzonych przez nie prawa oraz zasady poszanowania praw nabytych. Zdaniem Rzecznika prawa majątkowe z zasady powinny być respektowane przez prawodawcę, a do ich ograniczeń powinno dochodzić tylko wtedy, gdy jest to niezbędne dla realizacji szczególnie istotnych konstytucyjnych wartości. Przyjęcie wykładni względniejszej dla prywatnych uczestników obrotu, w żaden sposób nie zagrozi celowi ustawy o wstrzymaniu sprzedaży, w szczególności wartościom, jakie ustawodawca zamierzał chronić. Przede wszystkim każda umowa sprzedaży nieruchomości rolnej (także i ta zawarta tuż przed wejściem w życie ustawy o wstrzymaniu sprzedaży) jest kontrolowana przez państwową agencję pod kątem zgodności z prowadzoną polityką rolną, co miało miejsce również w niniejszej sprawie.

3. Zawiadomienia Rzecznika Praw Obywatelskich do Naczelnego Sądu Administracyjnego o przystąpieniu do postępowania w sprawie pytania prawnego:

V.511.145.2016 z 17 listopada 2017 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w zakresie rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego dotyczącego stawki podatku od towarów i usług związanej z ochroną środowiska morskiego.

Naczelny Sąd Administracyjny przedstawił składowi siedmiu sędziów NSA do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, a dotyczące wykładni art. 83 ust. 1 pkt 11 ustawy o podatku od towarów i usług. Zgodnie z przywołanym przepisem stawkę podatku VAT w wysokości 0% stosuje się do usług ratownictwa morskiego, nadzoru nad bezpieczeństwem żeglugi morskiej i śródlądowej oraz usług związanych z ochroną środowiska morskiego i utrzymaniem akwenów portowych i torów podejściowych. W praktyce jednak powstały poważne wątpliwości co do rozumienia pojęć użytych w tym przepisie, a w orzecznictwie wyłoniły się dwie przeciwstawne wykładnie.

Zgodnie z pierwszym poglądem dla możliwości preferencyjnego zastosowania 0% stawki podatku VAT istotna jest ocena, czy zasadniczym celem inwestycji będzie ochrona środowiska morskiego. W przypadku realizacji usług w ramach „Programu ochrony brzegów morskich” można mówić o realizacji celu o charakterze ekonomicznym, a dopiero w dalszej kolejności ewentualnie o ochronie środowiska strefy brzegowej. Tym samym, ochrona brzegu morskiego

przed jego dalszą erozją nie może być utożsamiona z ochroną środowiska morskiego. Według drugiego stanowiska, usługi polegające na odbudowie i rozbudowie umocnień brzegu morskiego mogą być uznane za usługi związane z ochroną środowiska morskiego na gruncie ustawy o VAT. Pojęcie „środowiska morskiego” należy interpretować w sposób całościowy, na który oprócz wód i dna morskiego składa się również krajobraz morski, a więc plaże morskie, wydmy, klif, wzniesione obiekty chroniące brzeg morski przed erozją spowodowaną działaniem fal morskich. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, w związku z brakiem zdefiniowania pojęcia „środowiska morskiego” w przepisach prawa podatkowego, jego desygnatu należy poszukiwać w regulacjach szeroko rozumianego prawa ochrony środowiska. Analiza norm prawa unijnego, Konwencji helsińskiej oraz art. 3 pkt 39 Prawa ochrony środowiska pozwala stwierdzić, że pojęcie „środowiska morskiego” należałoby zdekodować jako ogół elementów przyrodniczych (również krajobraz, dziedzictwo kulturowe, życie i zdrowie ludzkie) związanych z morzem.

Ponadto, Rzecznik zauważył, że stanowisko aktualnie prezentowane przez organy i część orzecznictwa sądów administracyjnych, oparte na założeniu, że tylko usługi, których zasadniczy cel związany jest ze środowiskiem morskim mogą korzystać z 0% stawki podatku VAT, jest wyrazem rozstrzygania istniejących wątpliwości przy pomocy wykładni *in dubio pro fisco*, zamiast *in dubio pro tributario*. Zdaniem Rzecznika w przypadku wystąpienia wątpliwości interpretacyjnych co do treści przepisów prawa, powinno się rozstrzygać na rzecz podatnika, obywatel nie może bowiem ponosić konsekwencji braku należytej staranności w stanowieniu prawa.

Wnioski Rzecznika Praw Obywatelskich rozpoznane przez Sąd Najwyższy i Naczelny Sąd Administracyjny:

V.510.176.2017 z 25 lipca 2017 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w postępowaniu o podjęcie uchwały wyjaśniającej pobieranie opłaty za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania.

Stanowisko uwzględnione (uchwała z 9 października 2017 r., sygn. akt II GPS 2/17).

Naczelny Sąd Administracyjny przychylił się do stanowiska prezentowanego w orzecznictwie sądów administracyjnych, zgodnie z którym opłatę za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania pobiera się wyłącznie za postój w wyznaczonym do tego miejscu. Zdaniem Sądu pobieranie opłat za postój w każdym miejscu, w granicach wyznaczonej strefy parkowania, oznaczałoby faktyczną aprobatę dla zachowań osób korzystających z dróg publicznych, które są niezgodne z przepisami prawa, tj. takich, które naruszają ograniczenia i zakazy postoju.

IV.7004.18.2017 z 20 września 2017 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w sprawie rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego dotyczącego skutków złożenia wniosku o potwierdzenie prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej.

Stanowisko uwzględnione (uchwała z 9 października 2017 r., sygn. akt I OPS 3/17).

Naczelny Sąd Administracyjny podjął uchwałę, zgodnie z którą złożenie w terminie wniosku przez jednego z legitymowanych spadkobierców wszczyna postępowanie administracyjne co do wszystkich uprawnionych. Wystarczy, że jeden ze spadkobierców złożył wniosek przed 31 grudnia 2008 r., aby pozostali uprawnieni, którzy takich wniosków nie złożyli zachowali swoje roszczenia, stosownie do posiadanych udziałów w spadku. Zdaniem NSA powyższe stanowisko znajduje umocnienie w rezultatach wykładni prokonstytucyjnej. Założenie, według którego władza publiczna może ustanowić normy, których dochowanie przez obywatela jest możliwe jedynie przy pomocy organu władzy publicznej, ale jednocześnie zwalniające organ z obowiązku udzielenia obywatelowi skutecznej pomocy w tym zakresie, byłoby sprzeczne z zasadą bezpieczeństwa prawnego, wyprowadzaną z art. 2 Konstytucji. W ocenie Sądu nie można zaakceptować sytuacji, w której organ ma informację o osobie uprawnionej, uzyskaną w trakcie postępowania z wniosku innego współwłaściciela albo spadkobiercy, ale nie powiadamia jej o postępowaniu, nie stwarza tej osobie uprawnionej możliwości przystąpienia do postępowania, a następnie uznaje, że nie dochowała ona materialnoprawnego terminu do złożenia wniosku.

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

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

V.511.432.2017 z 13 października 2017 r. – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na decyzję Rady Miasta w sprawie ustalenia wysokości opłat za usuwanie i przechowywanie pojazdów na parkingu strzeżonym.

Rada Miasta ma obowiązek uwzględnić potrzebę skutecznego usuwania pojazdów z drogi, jak również koszty usuwania i przechowywania pojazdu na parkingu na obszarze danego miasta. Uwzględniając drugą z powyższych przesłanek rada musi uprzednio dysponować informacją na temat tego, jakie są koszty usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze powiatu. Chodzi tu o koszty, które są odpowiednikiem cen za usługi odholowania i parkowania pojazdów, świadczone przez firmy i inne podmioty na terenie danego powiatu, które ulegają corocznej zmianie na następny rok. Na każdy rok kalendarzowy minister właściwy do spraw finansów publicznych ogłasza w drodze obwieszczenia maksymalne stawki opłat, z uwzględnieniem mechanizmu waloryzacji.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich organ nie poczynił ustaleń w zakresie kosztów usuwania pojazdów z drogi i przechowywania ich na parkingach strzeżonych na terenie miasta. Świadczy o tym fakt, że w uzasadnieniu projektu zaskarżonej uchwały brak jest jakichkolwiek informacji na temat wysokości kosztów dotyczących odholowania pojazdów i parkowania ich na parkingach strzeżonych. Również w protokole sesji, na której podjęto uchwałę nie ma żadnej wzmianki o wspomnianych kosztach.

Zdaniem Rzecznika nie ulega wątpliwości, że określając stawki opłat za odholowanie pojazdów z dróg publicznych i przechowywanie ich na parkingach organ nie rozważył jednego z kryteriów zamieszczonych w przepisie ustawy stanowiącym podstawę do podjęcia zaskarżonej uchwały. Doszło zatem do przekroczenia granic swobody regulacyjnej. Dlatego też ustalenia dotyczące stawek opłat za usunięcie i przechowywanie pojazdu należy uznać za arbitralne, a uchwałę za wydaną z istotnym naruszeniem prawa.

V.7204.1.2017 z 24 października 2017 r. – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na przepisy uchwały w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta.

Przepisy ustawy o samorządzie gminnym przewidują, że gmina na podstawie upoważnień ustawowych ma prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Takie upoważnienie ustawowe zostało zawarte w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który stanowi

podstawę materialnoprawną zaskarżonej Uchwały. Przepisy te stanowią delegację ustawową ściśle określając zakres spraw, które mogą być przedmiotem unormowania uchwały rady gminy. Nie dają one prawa do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w ustawie, ani podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich wszelkie odstępstwa od delegacji ustawowej przesadzają o naruszeniu przepisu upoważniającego, jak i konstytucyjnej zasady praworządności w zakresie legalności aktu prawa miejscowego. W zaskarżonej uchwale Rada Miejska postanowiła, że „zabrania się utrzymywania zwierząt gospodarskich na obszarze miasta na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej”. Zdaniem Rzecznika zakres przedmiotowy upoważnienia nie dawał Radzie Miasta uprawnienia do wprowadzenia takiej regulacji. Zgodnie z brzmieniem art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach rada gminy zobowiązana jest do określenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczących wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. Rzecznik zauważył, że żaden ze składników ustawowego upoważnienia nie zawiera umocowania dla rady gminy do wprowadzenia ogólnego zakazu hodowli zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolnej. Zdaniem Rzecznika takie unormowanie stanowi przekroczenie granic upoważnienia ustawowego i narusza zasady prawidłowej legislacji, co uzasadnia skargę Rzecznika.

III.7064.172.2017 z 10 listopada 2017 r. – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na decyzję wydaną z upoważnienia Burmistrza Miasta o uchyleniu decyzji w sprawie przyznania zasiłku dla opiekuna.

Strona zwróciła się do Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego w związku z opieką nad matką i zawieszenie decyzji o przyznaniu zasiłku dla opiekuna. Decyzją wydaną, z upoważnienia Burmistrza, przez Kierownika Działu Świadczeń Rodzinnych Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej odmówiono zmiany decyzji. W uzasadnieniu decyzji wskazano, że świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje w sytuacji, gdy na osobę wymagającą opieki jest ustalone prawo do zasiłku dla opiekuna. Samorządowe Kolegium Odwoławcze rozpoznając odwołanie strony uznało, że ma ono usprawiedliwione podstawy i zasługuje na uwzględnienie. W uzasadnieniu podkreślono, że z akt sprawy jednoznacznie wynika, że strona spełnia warunki do przyznania świadczenia pielęgnacyjnego. Kolegium wskazało również, że w sprawie dotyczącej prawa do świadczenia pielęgnacyjnego należy dokonać celowościowej wykładni przepisu art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b ustawy o świadczeniach rodzinnych, gdyż nie można wykluczać prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osoby, której to prawo odebrano regulacją niekonstytucyjną

przymuszając do uzyskania świadczenia mniej korzystnego (zasiłku dla opiekuna), którego uzyskanie jest z kolei przesłanką uniemożliwiającą powrót do świadczenia pielęgnacyjnego. Wykonując decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego Kierownik Działu Świadczeń Rodzinnych Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej wydał decyzję o uchyleniu decyzji w sprawie przyznania zasiłku dla opiekuna. W ocenie organu I instancji celem uzyskania możliwości rozstrzygnięcia wniosku strony o świadczenie pielęgnacyjne należy wyeliminować dotychczasową decyzję o zasiłku dla opiekuna. Powołując się na treść art. 155 Kodeksu postępowania administracyjnego organ uznał, że w słusznym interesie strony leży uchylenie decyzji o zasiłku dla opiekuna, tak by można było rozstrzygać sprawę wniosku o świadczenie pielęgnacyjne.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że Samorządowe Kolegium Odwoławcze przekazało organowi I instancji do ponownego rozpoznania całą sprawę uprawnienia do świadczenia pielęgnacyjnego. Zatem uchylenie decyzji o prawie do zasiłku dla opiekuna stanowić powinno jeden z elementów postępowania administracyjnego na rzecz całościowego wykonania decyzji Kolegium. Zdaniem Rzecznika decyzja została wydana z pogwałceniem przepisów prawa. Wydanie decyzji doprowadziło stronę do sytuacji, w której opiekując się niepełnosprawną matką została pozbawiona środków do życia. Ponadto, zarówno strona, jak i jej dzieci zostali wyrejestrowani z ubezpieczenia zdrowotnego. W swym działaniu organ I instancji w sposób istotny nie wywiązał się z obowiązków wynikających z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego z uwagi na brak należytego i wyczerpującego poinformowania strony o faktycznych i prawnych konsekwencjach wygaszenia prawa do zasiłku dla opiekuna w sytuacji nieprzyznania świadczenia pielęgnacyjnego, a przez to nie zrealizował obowiązku czuwania organu, aby w toku postępowania strona nie poniosła szkody. Organ winien mieć na uwadze, że strona ma prawo działać w zaufaniu do organu administracji publicznej. Tymczasem organ I instancji w sposób lakoniczny, w oderwaniu od całości sprawy i jej głównego aspektu, jakim jest prawo do świadczenia pielęgnacyjnego, upatrywał słusznego interesu strony w samym umożliwieniu organowi rozpoznania wniosku o świadczenie pielęgnacyjne.

V.565.74.2017 z 7 grudnia 2017 r. – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na przepisy porządkowe obowiązujące w lokalnym transporcie zbiorowym.

Rada Miasta podjęła Uchwałę w sprawie przepisów porządkowych obowiązujących w lokalnym transporcie zbiorowym. Jeden z jej przepisów stanowi, że osoby zagrażające bezpieczeństwu, porządkowi lub narażające współpasażerów na dyskomfort podróży z powodu braku zachowania elementarnej higieny osobistej, mogą być wezwane przez obsługę pojazdu, pracowników nadzoru ruchu, obsługę metra, kontrolerów biletów lub Straż Miejską do zachowania spokoju lub opuszczenia pojazdu czy też stacji metra.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich zaskarżone przepisy prawa miejscowego naruszają przepisy Prawa przewozowego poprzez powtórzenie ustawowej treści normatywnej w zakresie, w jakim pozwalają na usunięcie ze środka transportowego osób zagrażających bezpieczeństwu lub porządkowi oraz modyfikację treści normatywnej poprzez doprecyzowanie ustawowego pojęcia osoby uciążliwej. Rzecznik zauważył, że unormowanie aktu prawa miejscowego zawierające powtórzenie regulacji ustawowych stanowi przekroczenie granic upoważnienia ustawowego i narusza zasady prawidłowej legislacji. W orzecznictwie przyjmuje się, że przepisy gminne nie mogą zawierać powtórzeń ustawowych, ani też ich modyfikować lub uzupełniać. Akt prawa miejscowego powinien bowiem zawierać treści normatywne, a nie powtórzenia norm zawartych w innych przepisach.

V.511.448.2017 z 15 grudnia 2017 r. – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na decyzję Rady Miasta w sprawie ustalenia wysokości opłat za usuwanie i przechowywanie pojazdów na parkingu strzeżonym.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę na fakt, że akty prawa miejscowego są aktami podustawowymi o charakterze wykonawczym do ustawy. Przy ich podejmowaniu organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego powinien kierować się przesłankami przewidzianymi w ustawie, która stanowi podstawę prawną do jego wydania. Szczegółowe upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego wymusza takie stanowienie przepisów prawa miejscowego, aby akt ten był dopełnieniem postanowień ustawy i w swej treści był zgodny z ustawą. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem prawa miejscowego a ustawą, co z reguły wiąże się z istotnym naruszeniem prawa.

W ocenie Rzecznika Rada Miasta nie poczyniła ustaleń w zakresie kosztów usuwania pojazdów z drogi i przechowywania ich na parkingach strzeżonych na terenie Miasta. Przemawia za tym okoliczność, że w uzasadnieniu projektu zaskarżonej uchwały brak jest jakichkolwiek informacji na temat wysokości kosztów dotyczących odholowania pojazdów i parkowania ich na parkingach strzeżonych. O wspomnianych kosztach nie ma także żadnej wzmianki w protokole sesji Rady Miasta. Skoro zatem Rada Miasta nie dysponowała informacjami dotyczącymi wysokości kosztów usług usuwania pojazdów z dróg publicznych oraz kosztów parkowania pojazdów na parkingach strzeżonych, to podejmując zaskarżoną uchwałę nie mogła uwzględnić przedmiotowych kosztów przy ustalaniu wysokości opłat, o których mowa w art. 130a ust. 5c Prawa o ruchu drogowym.

V.7204.25.2017 z 19 grudnia 2017 r. – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na załącznik do uchwały Rady Gminy z 26 marca 2015 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich przepisy kwestionowanego załącznika są niezgodne z Konstytucją. Zgodnie z art. 94 ustawy zasadniczej organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Nie ulega przy tym wątpliwości, że delegacja do ustanowienia aktu prawa miejscowego musi być wyraźna, nigdy zaś dorozumiana.

Materialną podstawę do wydania zakwestionowanych przez Rzecznika przepisów stanowi art. 6k ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przepis ten stanowi upoważnienie dla rad gmin do uregulowania dwóch zagadnień. Pierwszym z nich jest wybór metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Drugie natomiast określa stawki opłat, które łącznie z wybraną metodą (metodami) ustalania wysokości opłat mają umożliwić każdemu zobowiązanemu (kwotowe) określenie wysokości zobowiązania. Zdaniem Rzecznika zakwestionowane przepisy wykraczają poza granice przyznanego upoważnienia ustawowego.

Z treści upoważnienia wynika bowiem w sposób jednoznaczny, że ostateczna wysokość opłaty ma być wyłącznie wynikiem kalkulacji, dokonywanej w oparciu o reguły określone w art. 6k ustawy i wydane na jego podstawie akty prawa miejscowego. Uchwała jednak nie może przesądzać o wysokości opłaty, a wyłącznie precyzować reguły ustalania jej wysokości. Tymczasem zakwestionowane przepisy wprowadzają minimalną wysokość opłaty należnej za gospodarowanie odpadami komunalnymi od nieruchomości zamieszkaných. Właściciele tych nieruchomości zobligowani zostali do uiszczania opłaty w tak określonej wysokości, nawet jeśli z dokonanej w oparciu o wybraną przez Radę Gminy metodę ustalania wysokości opłaty wynikało, że ich zobowiązanie jest niższe.

V.7204.25.2017 z 19 grudnia 2017 r. – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na załącznik do uchwały Rady Gminy z 7 września 2017 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich przepisy kwestionowanego załącznika są niezgodne z Konstytucją. Zgodnie z art. 94 ustawy zasadniczej organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Nie ulega przy tym wątpliwości, że delegacja do ustanowienia aktu prawa miejscowego musi być wyraźna, nigdy zaś dorozumiana.

Materialną podstawę do wydania zakwestionowanych przez Rzecznika przepisów stanowi art. 6k ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przepis ten stanowi upoważnienie dla rad gmin do uregulowania dwóch zagadnień. Pierwszym z nich jest wybór metody ustalania opłaty za

gospodarowanie odpadami komunalnymi. Drugie natomiast określa stawki opłat, które łącznie z wybraną metodą (metodami) ustalania wysokości opłat mają umożliwić każdemu zobowiązanemu (kwotowe) określenie wysokości zobowiązania. Zdaniem Rzecznika zakwestionowane przepisy wykraczają poza granice przyznanego upoważnienia ustawowego.

Z treści upoważnienia wynika bowiem w sposób jednoznaczny, że ostateczna wysokość opłaty ma być wyłącznie wynikiem kalkulacji, dokonywanej w oparciu o reguły określone w art. 6k ustawy i wydane na jego podstawie akty prawa miejscowego. Uchwała jednak nie może przesądzać o wysokości opłaty, a wyłącznie precyzować reguły ustalania jej wysokości. Tymczasem zakwestionowane przepisy wprowadzają minimalną wysokość opłaty należnej za gospodarowanie odpadami komunalnymi od nieruchomości zamieszkaných. Właściciele tych nieruchomości zobligowani zostali do uiszczania opłaty w tak określonej wysokości, nawet jeśli z dokonanej w oparciu o wybraną przez Radę Gminy metodę ustalania wysokości opłaty wynikało, że ich zobowiązanie jest niższe.

V.7204.25.2017 z 19 grudnia 2017 r. – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na uchwałę w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i stawki tej opłaty.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich przepisy zaskarżonej uchwały są niezgodne z Konstytucją. Zgodnie z art. 94 ustawy zasadniczej organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Nie ulega przy tym wątpliwości, że delegacja do ustanowienia aktu prawa miejscowego musi być wyraźna, nigdy zaś dorozumiana.

Materiałną podstawę do wydania zakwestionowanych przez Rzecznika przepisów stanowi art. 6k ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przepis ten stanowi upoważnienie dla rad gmin do uregulowania dwóch zagadnień. Pierwszym z nich jest wybór metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Drugie natomiast określa stawki opłat, które łącznie z wybraną metodą (metodami) ustalania wysokości opłat mają umożliwić każdemu zobowiązanemu (kwotowe) określenie wysokości zobowiązania. Zdaniem Rzecznika zakwestionowane przepisy wykraczają poza granice przyznanego upoważnienia ustawowego.

Z treści upoważnienia wynika bowiem w sposób jednoznaczny, że ostateczna wysokość opłaty ma być wyłącznie wynikiem kalkulacji, dokonywanej w oparciu o reguły określone w art. 6k ustawy i wydane na jego podstawie akty prawa miejscowego. Uchwała jednak nie może przesądzać o wysokości opłaty, a wyłącznie precyzować reguły ustalania jej wysokości. Tymczasem zakwestionowane przepisy wprowadzają minimalną wysokość opłaty należnej za gospodarowanie odpadami komunalnymi od nieruchomości zamieszkaných.

Właściciele tych nieruchomości zobligowani zostali do uiszczania opłaty w tak określonej wysokości, nawet jeśli z dokonanej w oparciu o wybraną przez Radę Gminy metodę ustalania wysokości opłaty wynikało, że ich zobowiązanie jest niższe.

V.7202.22.2017 z 21 grudnia 2017 r. – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na uchwałę Sejmiku Województwa w sprawie ograniczenia populacji zwierząt.

Zgodnie z art. 33a ustawy o ochronie zwierząt jedną z przesłanek podjęcia uchwały w sprawie ograniczenia populacji zwierząt jest wystąpienie „nadzwyczajnego zagrożenia dla życia, zdrowia lub gospodarki ludzkiej, w tym gospodarki łowieckiej”. Za tak rozumiane „nadzwyczajne zagrożenie” niewątpliwie może być uznane zagrożenie przez zwierzęta wolnożyjące lotów wojskowych. Zarówno charakter, jak i potencjalne skutki tego zagrożenia mają bowiem charakter wyjątkowy i są spowodowane nieoczekiwanymi okolicznościami. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich w niniejszej sprawie nie można jednak stwierdzić, by zagrożenie związane z ewentualnymi szkodami łowieckimi miało charakter wyjątkowy. Są one „zwykłym” następstwem bytowania zwierząt. Ponadto, w ocenie Rzecznika Sejmik Województwa podejmując zaskarżoną uchwałę wykroczył poza granice przyznanego mu upoważnienia ustawowego. Jako jedyny sposób na zapobieżenie ryzyku wystąpienia szkód łowieckich uznano ingerencję w prawo własności wszystkich nieruchomości położonych na terenie zlikwidowanych obwodów łowieckich. Organ natomiast nie przeanalizował, czy dla realizacji postawionych w uchwale celów nie byłoby wystarczająca ingerencja w mniejszym zakresie, a uzasadnienie do projektu kwestionowanej niniejszą skargą uchwały w tym obszarze jest bardzo lakoniczne. W takich warunkach nie sposób przyjąć, że wprowadzone zaskarżoną uchwałą ograniczenia prawa własności są ograniczeniami proporcjonalnymi.

Rzecznik Praw Obywatelskich przystąpił do postępowania przed Sądami Administracyjnymi:

WZF.7044.34.2017 z 6 października 2017 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w sprawie skargi na bezczynność Dyrektora Izby Administracji Skarbowej.

Skarżąca wniosła o zobowiązanie Dyrektora Izby Administracji Skarbowej do złożenia skarżącej pisemnej propozycji określającej nowe warunki pełnienia służby. Jednocześnie zarzuciła organowi m.in. naruszenie art. 165 ust. 7 Przepisów wprowadzających ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej poprzez niezłożenie jej propozycji pełnienia służby w Służbie Celno-Skarbowej. W odpowiedzi na skargę Dyrektor Izby Administracji Skarbowej wniósł o odrzucenie skargi w całości. Dodatkowo organ zauważył, że z ww. ustawy nie

wynika, aby brak przedstawienia propozycji zatrudnienia/pelnienia służby mieścił się w pojęciu aktu administracyjnego w rozumieniu przepisu art. 3 § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Skoro ustawodawca nie przewidział jakiegokolwiek aktu administracyjnego dla nieprzedstawienia propozycji, to tym samym nie można w tym zakresie dopatrywać się beczynności dyrektora izby administracji skarbowej.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich w niniejszej sprawie skarżąca zarzuciła brak administracyjnego trybu instancyjnego, w tym również brak drogi sądowej dla dochodzenia swoich praw, wynikających ze stosunku służbowego. Bezczynność organu polegała zatem na niewydaniu rozstrzygnięcia kształtującego prawa i obowiązki funkcjonariusza. Tym samym powstała potrzeba potwierdzenia istniejącego stanu prawnego, albowiem na tle stosunku służbowego skarżącej zachodzi spór, czy taki stosunek wciąż istnieje, czy też został skutecznie rozwiązany. Zdaniem Rzecznika reorganizacja nie może być wykorzystywana jako okazja do wymiany kadry. Stanowiłoby to obejście przepisów gwarantujących funkcjonariuszom wzmożoną trwałość ich zatrudnienia. Treść art. 165 ust. 7 ustawy wprowadzającej KAS jednoznacznie określa kryteria selekcji nakazujące właściwym organom uwzględnić posiadane przez funkcjonariuszy kwalifikacje i przebieg dotychczasowej pracy lub służby, a także dotychczasowe miejsce zamieszkania. Niniejsza norma prawna przesądza jednocześnie o obowiązku złożenia wszystkim funkcjonariuszom i pracownikom pisemnej propozycji określającej nowe warunki służby czy zatrudnienia. Ponadto, proces selekcji do służby w KAS powinien zostać poddany kontroli sądowno-administracyjnej.

VII.6060.30.2017 z 11 października 2017 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w przedmiocie skargi kasacyjnej od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

Zaskarżony wyrok dotyczył beczynności Marszałka Województwa w zakresie udostępnienia informacji publicznej. Skarżący zwrócił się do Marszałka o udostępnienie informacji publicznej w postaci wniosków i umów o dofinansowanie projektów związanych z budową ścieżek rowerowych. Organ udostępnił wnioskodawcy jedynie skany umów o dofinansowanie projektów. Odrębnym pismem wnioskodawca został poinformowany, że zgodnie z utrwalonym w orzecznictwie sądów administracyjnych poglądem wnioski o dofinansowanie nie stanowią informacji publicznej i nie podlegają udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Z powyższym stanowiskiem organu nie zgodził się skarżący i złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego skargę na beczynność Marszałka Województwa wnosząc o zobowiązanie organu do udzielenia wszystkich informacji. Sąd oddalił skargę na beczynność Marszałka Województwa stwierdzając, że wnioski o dofinansowanie są dokumentami prywatnymi, które nie stanowią informacji publicznej.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich wnioski o dofinansowanie ze środków publicznych stanowią informacje publiczne, dotyczą bowiem działalności marszałka województwa i majątku publicznego. Odnoszą się więc do spraw publicznych, a zatem powinny zostać udostępniane w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Rzecznik przypomniał ponadto, że Naczelny Sąd Administracyjny opowiada się za szerokim rozumieniem pojęcia informacji publicznej, stwierdzając, że informację publiczną stanowi każda wiadomość wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które tę władzę bądź realizują, bądź gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa w zakresie swoich kompetencji. Mając na uwadze wskazaną powyżej szeroką wykładnię pojęcia informacji publicznej, należy zatem uznać, że żądane przez skarżącego w niniejszej sprawie dokumenty bez wątpienia stanowią informację publiczną. Środki przekazane na dofinansowanie projektów realizowanych w ramach ustawy o zasadach polityki rozwoju są środkami publicznymi, a więc dotyczą majątku publicznego.

Zdaniem Rzecznika nie można zgodzić się z uznaniem przez Sąd, że żądane wnioski o dofinansowanie są dokumentem prywatnym niepodlegającym udostępnieniu. Przedmiotowe wnioski o dofinansowanie zostały złożone przez podmiot publiczny – gminę i służą pozyskaniu środków do realizacji jej zadań. Jest to zatem dokument urzędowy, który podlega udostępnieniu w myśl ustawy o dostępie do informacji publicznej.

V.511.136.2017 z 16 października 2017 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w sprawie ze skargi kasacyjnej od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego oddalającego skargę na decyzję Dyrektora Izby Celnej w przedmiocie klasyfikacji taryfowej towaru oraz określenia długu celnego.

Jak wskazuje wyraźnie treść art. 229 § 3 pkt 3 Kodeksu celnego z 1997 r., przesłanką odstąpienia od zarejestrowania retrospektywnego należności celnej jest „błąd organu celnego, który nie mógł być wykryty przez dłużnika”. Skutkiem tego błędu jest niezarejestrowanie przez organ należności prawnie należnych. Z treści uzasadnienia zaskarżonego wyroku wynika, że to właśnie na tle rozumienia tego pojęcia doszło do sporu między organami celnymi a skarżącym.

W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich do niezarejestrowania kwoty należności prawnie należnych na skutek błędu organu celnego może dojść w dwóch sytuacjach: w przypadku określenia kwoty wynikającej z długu celnego w ramach tzw. „samoooclenia”, czyli bez wydania decyzji administracyjnej, oraz w przypadku wydania przez organ celny decyzji na podstawie art. 65 § 4 w związku z uznaniem zgłoszenia celnego za nieprawidłowe. Rzecznik wskazał, że nie znajduje uzasadnienia możliwość wyłączenia zastosowania instytucji zarejestrowania retrospektywnego tylko do tej drugiej sytuacji, co uczynił WSA

w niniejszej sprawie. Zapis art. 229 § 3 pkt 3 wyraźnie stwierdza, że zarejestrowania retrospektywnego nie stosuje się „gdy kwota należności prawnie należnych nie została zarejestrowana na skutek błędu organu celnego”. Przepis ten nie ogranicza zatem wyłączenia zastosowania tej instytucji do określonej w uzasadnieniu zaskarżonym wyroku sytuacji. Przepis mówi ogólnie o „zarejestrowaniu”, a skoro do zarejestrowania dochodzi w tych dwóch wskazanych wyżej sytuacjach, to o niezarejestrowaniu kwot prawnie należnych również może dojść w tych dwóch przypadkach.

Analiza decyzji Dyrektora Izby Celnej, jak i fragmentu uzasadnienia wyroku WSA prowadzi do wniosku, że wykładnia Kodeksu celnego dokonana przez ww. organy ma charakter wykładni zawężającej. W ocenie Rzecznika przyjęcie takiej wykładni może być wynikiem prowsłnotowej wykładni prawa krajowego, do której Polska zobowiązała się przed akcesją do struktur europejskich. W odniesieniu do przedmiotowej sprawy należy jednak wskazać, że stan prawny będący podstawą rozstrzygnięć organów w przedmiotowej sprawie dotyczy okresu przed akcesją Polski do Unii Europejskiej. Rzecznik zauważył, że jeżeli organy dokonując wykładni art. 229 § 3 pkt 3 w zakresie rozumienia pojęcia „zarejestrowanie kwoty należności celnych” kierowały się interpretacją „zarejestrowania” stosowaną w ramach wspólnot europejskich to powinny konsekwentnie interpretować pozostałe pojęcia zawarte w tej normie uwzględniając standardy europejskie, w tym orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Dotyczy to w szczególności zakresu pojęcia „błąd organów celnych”, w przypadku którego Trybunał przyjmował szerokie rozumienie, nie tylko proste błędy rachunkowe czy pisarskie, ale także o wszelkiego rodzaju błędy polegające na błędnej interpretacji lub zastosowaniu prawa.

W ocenie Rzecznika powyższe przesądza o fakcie, że przepis 229 § 3 pkt 3 Kodeksu celnego z 1997 r. budzi uzasadnione wątpliwości interpretacyjne, co w jego opinii stanowi podstawę do zastosowania zasady *in dubio pro tributario* – jako jednej z dyrektyw metody funkcjonalnej. Pominiecie tej wykładni spowodować może przyjęcie błędnej wykładni ww. przepisu i uznania za prawidłowe dokonanie retrospektywnego zarejestrowania należności celnych przy istnieniu przesłanek prawnych wyłączających taką możliwość.

IV.7006.99.2017 z 19 października 2017 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w sprawie ze skargi na postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego utrzymujące w mocy postanowienie Zarządu Powiatu odmawiające uzgodnienia projektu miejscowego planu zagospodarowania.

Burmistrz Miasta i Gminy, w związku z uchwałą Rady Miejskiej z w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zwrócił się do Zarządu Powiatu o uzgodnienie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie odpowiednich

zadań rządowych i samorządowych. Zarząd Powiatu odmówił uzgodnienia projektu planu podnosząc, że rozwiązania przyjęte w projekcie planu wkraczają zbyt głęboko w prawo swobodnego kształtowania metod i intensywności gospodarowania w rolnictwie przez dysponentów gruntów rolnych na terenach objętych uregulowaniami planu, czego skutkiem będzie zahamowanie rozwoju gospodarstw rolnych i spadek ich dochodowości. Zażaleniem Gmina zaskarżyła wspomniane postanowienie. Wnioskując o jego uchylenie w całości wskazała, że projekt planu miejscowego nie zmienia rolnego przeznaczenia nieruchomości nim objętych, co czyni bezpodstawnymi zastrzeżenia Zarządu odnośnie do ewentualnego naruszenia zasad ochrony gruntów rolnych. Samorządowe Kolegium Odwoławcze utrzymało w mocy poprzedzające je postanowienie Zarządu. W uzasadnieniu postanowienia Kolegium wskazało, że Zarząd podjął swoje rozstrzygnięcie mając na względzie przypisane Powiatowi zadania publiczne.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich zaskarżone postanowienie, jak również postanowienie je poprzedzające, zapadły z naruszeniem przepisów prawa. W orzecznictwie za przyczynę uzasadniającą odmowę uzgodnienia projektu planu przez zarząd powiatu wskazuje się nieuwzględnienie w projekcie zamierzeń inwestycyjnych powiatu o znaczeniu ponadlokalnym. Najczęstszymi przypadkami odmów uzgodnień będą kolizje projektu planu m.in. z inwestycjami drogowymi. Zdaniem Rzecznika przesłanki odmowy uzgodnienia, na które powołały się organy w niniejszej sprawie nie znajdują oparcia w przepisach powszechnie obowiązującego prawa. W szczególności, odmowa uzgodnienia nastąpiła w całkowitym oderwaniu od jakichkolwiek prac inwestycyjnych realizowanych lub planowanych przez powiat. Organy nie wskazały nawet szczegółowej normy prawa materialnego, z której wynikałoby zadanie powiatu polegające na przeciwdziałaniu jakimkolwiek ograniczeniom prowadzenia działalności gospodarczej (rolniczej). Zamiast tego, posłużyły się ogólną normą z art. 4 ustawy o samorządzie powiatowym określającą generalne obszary, w jakich powiaty wykonują zadania. Nie wskazały także jakiegokolwiek przepisu z szeregu ustaw regulujących prowadzenie działalności rolniczej, a zawierających normy kompetencyjne dla powiatów oraz ich organów do podejmowania określonych nimi działań.

Stanowisko uwzględnione (wyrok z 9 listopada 2017 r., sygn. akt II SA/Po 723/17).

Zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, poddane kontroli w niniejszej sprawie, postanowienie Zarządu Powiatu wydane zostało z naruszeniem przepisów prawa określających kompetencje tego organu w ramach procedury uzgadniania projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Sąd uznał, że przedstawione w uzasadnieniach wydanych w sprawie postanowień przesłanki odmowy uzgodnienia projektu planu miejscowego nie znajdują oparcia w przepisach powszechnie obowiązującego prawa, a odmowa uzgodnienia nastąpiła z pominięciem przytoczenia norm prawa

materialnego, na podstawie których można byłoby wyprowadzić kompetencję zarządu powiatu do zakwestionowania projektu planu. Wojewódzki Sąd Administracyjny zauważył, że w przeciwieństwie do gminy, powiat może wykonywać tylko zadania wyraźnie przypisane mu przez ustawodawstwo. Właściwość powiatu do realizacji zadań własnych dotyczyć może tylko lokalnych zadań o charakterze ponadgminnym i zadania te muszą wyraźnie wynikać z przepisów ustawy o samorządzie powiatowym, który określa jedynie obszary, w jakich powiaty wykonują zadania.

WZF.7043.192.2017 z 8 listopada 2017 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w sprawie skargi na bezczynność Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w wydaniu decyzji ustalającej nowe warunki pełnienia służby albo o zwolnieniu ze służby w Służbie Celno-Skarbowej w związku z wygaśnięciem stosunku służbowego.

Skarżąca otrzymała informację z Wydziału Kadr i Szkolenia oraz pismo wyznaczające nowe miejsce pełnienia służby, jednak nie otrzymała propozycji dalszej służby, w związku z czym złożyła pismo do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej z prośbą o udzielenie odpowiedzi informującej o powodach takiej decyzji. Dyrektor poinformował skarżącą, że niezłożenie funkcjonariuszowi propozycji określającej nowe warunki pełnienia służby lub zatrudnienia, nie narusza obowiązujących przepisów prawa. Skarżąca skierowała do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej wezwanie do usunięcia naruszenia prawa i przedstawienia propozycji służby. W odpowiedzi na wezwanie Dyrektor podtrzymał swoje stanowisko. Wobec powyższego skarżąca wniosła do Szefa Krajowej Administracji Skarbowej pisemne zażalenie na bezczynność i niezakończony w terminie, wyrażającą się w braku złożenia propozycji służby pomimo stosownego ustawowego obowiązku. W odpowiedzi na skargę Dyrektor Izby Administracji Skarbowej wniosł o oddalenie skargi w całości. W uzasadnieniu organ podniósł, że z ustawy wprowadzającej KAS nie można wywieść obowiązku Dyrektora IAS do przedstawienia na piśmie propozycji pracy wszystkim pracownikom ani propozycji służby wszystkim funkcjonariuszom, a w przypadku nieprzedłożenia funkcjonariuszowi propozycji służby lub propozycji pracy, również obowiązku wydania jakiegokolwiek aktu lub choćby pisemnego dokumentu, którego przedmiotem byłaby informacja o nieprzedłożeniu propozycji.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich skarżąca zarzuca brak administracyjnego trybu instancyjnego w niniejszej sprawie, w tym również brak drogi sądowej dla dochodzenia swoich praw, wynikających ze stosunku służbowego. Bezczynność organu polega zatem na niewydaniu rozstrzygnięcia kształtującego prawa i obowiązki funkcjonariusza. Tym samym istnieje potrzeba potwierdzenia aktualnego stanu prawnego, albowiem na tle stosunku służbowego skarżącej powstał spór, czy taki stosunek istnieje czy też został skutecznie

rozwiązany. Zdaniem Rzecznika reorganizacja nie może być wykorzystywana jako okazja do wymiany kadry. Stanowiłoby to obejście przepisów gwarantujących funkcjonariuszom wzmożoną trwałość ich zatrudnienia. Treść art. 165 ust. 7 ustawy wprowadzającej KAS jednoznacznie określa kryteria selekcji, nakazujące właściwym organom uwzględnić posiadane przez funkcjonariuszy kwalifikacje i przebieg dotychczasowej pracy lub służby, a także dotychczasowe miejsce zamieszkania. Niniejsza norma prawna przesądza jednocześnie o obowiązku złożenia wszystkim funkcjonariuszom i pracownikom pisemnej propozycji określającej nowe warunki służby czy zatrudnienia. Proces selekcji do służby w KAS powinien zostać następnie poddany kontroli sądowo-administracyjnej.

XI.542.12.2016 z 8 listopada 2017 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w sprawie ze skargi Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka na decyzję Rady do Spraw Uchodźców utrzymującą w mocy decyzję Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców w sprawie odmowy nadania statusu uchodźcy oraz odmowy udzielenia cudzoziemcowi ochrony uzupełniającej.

Pan A.A, przebywający w areszcie dla cudzoziemców, skierował do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców wniosek o przyznanie mu w Polsce ochrony międzynarodowej. Szef Urzędu odmówił mu jednak nadania statusu uchodźcy oraz odmówił udzielenia ochrony uzupełniającej, a organ odstąpił od uzasadnienia wydanej decyzji w części dotyczącej stanu faktycznego sprawy. Ponadto, Szef ww. Urzędu odmówił cudzoziemcowi oraz jego pełnomocnikowi prawa do przeglądania znajdujących się w aktach postępowania administracyjnego dokumentów zawierających informacje niejawne, którym została nadana klauzula „tajne”. Od rozstrzygnięcia Szefa Urzędu pełnomocnik skarżącego wniósł odwołanie do Rady do Spraw Uchodźców. Rada utrzymała jednak w mocy zaskarżoną decyzję oraz, podobnie jak wcześniej organ pierwszej instancji, odstąpiła od sporządzenia uzasadnienia swojego rozstrzygnięcia w części dotyczącej stanu faktycznego sprawy.

Nie budzi wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich fakt, że informacje, których ujawnienie grozi poważną szkodą dla Rzeczypospolitej Polskiej, powinny podlegać ochronie, m.in. poprzez nadanie im odpowiedniej klauzuli tajności. Odmowa dostępu do zgromadzonej w sprawie dokumentacji, a nawet odstąpienie od uzasadnienia wydanej decyzji, formalnie nie pozbawiają cudzoziemca, jako strony postępowania, prawa do wniesienia odwołania od rozstrzygnięcia do organu wyższego stopnia, ani zaskarżenia decyzji wydanej w postępowaniu odwoławczym do sądu administracyjnego. Faktycznie jednak pozbawiają oba uprawnienia waloru skuteczności: osoba, której decyzja dotyczy, nie zna jej uzasadnienia faktycznego, ani też nie wie, na jakim materiale dowodowym organ decyzję tę oparł.

W ocenie Rzecznika sąd administracyjny powinien uchylić zaskarżoną decyzję w całości jako niezgodną z przepisami prawa UE, przede wszystkim, z art. 47 Karty Praw Podstawowych, który wymaga od sądu krajowego zapewnienia, by nieujawnienie zainteresowanemu względów i dowodów leżących u podstaw decyzji ograniczającej przysługujące mu prawo wjazdu lub pobytu w państwie członkowskim było ograniczone do ścisłej konieczności, a także, by w każdym przypadku zainteresowany był powiadamiany o zasadniczej treści tych względów w sposób uwzględniający konieczną niejawną dowodów. Rzecznik zwrócił również uwagę na fakt, że Trybunał Sprawiedliwości UE w swoim orzecznictwie wskazywał, że aby kontrola sądowa była skuteczna, osoba zainteresowana powinna móc poznać uzasadnienie decyzji podjętej w jej sprawie, co umożliwi jej obronę na możliwie najlepszych warunkach i rozważenie, przy pełnej znajomości okoliczności faktycznych, celowości wystąpienia na drogę sądową.

Stanowisko nieuwzględnione (wyrok z 24 listopada 2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 1612/17).

W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego skarżący niewątpliwie napotkał trudności w sformułowaniu stanowiska procesowego oraz w sporządzeniu odwołania. Jednakże postępowanie administracyjne, w tym odwoławcze, ma charakter dalece odformalizowany i dla skutecznego wniesienia odwołania nie jest konieczne precyzyjne postawienie konkretnych zarzutów. Organ odwoławczy nie będąc związany argumentacją zawartą w odwołaniu, obowiązany jest rozpoznać sprawę od nowa, biorąc pod uwagę z urzędu wszystkie istotne okoliczności faktyczne, w tym nieznane skarżącemu. Sąd przyznał, że uprawnienia procesowe osób znajdujących się w sytuacji podobnej do skarżącego doznają istotnych ograniczeń, jednak ograniczenia te nie pozbawiają takich osób prawa do wniesienia skutecznego środka odwoławczego, również środków wynikających z prawa międzynarodowego. Zdaniem WSA, skarżący miał zatem możliwość zajęcia stanowiska w sprawie i z uprawnienia tego skorzystał składając odwołanie, jak i pisma procesowe. Ponadto, Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał, że materiał dowodowy sprawy został zebrany w stopniu wystarczającym do rozstrzygnięcia kwestii odmowy udzielenia cudzoziemcowi ochrony międzynarodowej z uwagi na klauzule wyłączające. Sąd nie stwierdził też naruszenia przez Organy obu instancji przepisów prawa procesowego, ani przepisów prawa materialnego w stopniu mogącym mieć wpływ na sposób rozstrzygnięcia sprawy i uzasadniającym uwzględnienie skargi.

XI.534.3.2017 z 20 listopada 2017 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w sprawie odmowy przeniesienia do rejestru stanu cywilnego w drodze transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia.

Skarżący zwrócił się do Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego o przeniesienia do rejestru stanu cywilnego w drodze transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia

syna. W akcie urodzenia w rubryce „aktualne oficjalne imię i nazwisko matki/współrodzica” wskazano „matkę zastępczą”. Kierownik Urzędu Stanu Cywilnego odmówił przeniesienia do rejestru stanu cywilnego w drodze transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia z uwagi na fakt, że transkrypcja byłaby sprzeczna z podstawowymi zasadami porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. Od decyzji Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego skarżący odwołał się do Wojewody, zarzucając naruszenie szeregu przepisów Prawa o aktach stanu cywilnego, Prawa prywatnego międzynarodowego oraz Konwencji o prawach dziecka. Wojewoda utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich wykładnia obowiązujących przepisów prawa musi mieć na uwadze zasadę priorytetu dobra dziecka. Zgodnie z przepisami Konwencji o prawach dziecka we wszystkich działaniach dotyczących dzieci, podejmowanych przez publiczne lub prywatne instytucje opieki społecznej, sądy, władze administracyjne lub ciała ustawodawcze, sprawą nadrzędną ma być najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka. Również Konstytucja nakłada na państwo taki obowiązek. W toku rozpatrywania niniejszej sprawy organy administracji nie dokonały oceny stanu prawnego z uwzględnieniem wspomnianego najlepszego interesu dziecka. Co więcej, organy administracji nie oceniły, jaki wpływ będzie miało wydanie decyzji o odmowie dokonania transkrypcji aktu urodzenia na dobro dziecka, co powinny były uczynić nie tylko w odpowiedzi na wielokrotnie podnoszone przez pełnomocnika wnioskodawcy naruszenie przepisów prawa, ale także z urzędu.

Rzecznik zauważył, że brak dokonania transkrypcji aktu urodzenia niesie za sobą szereg negatywnych konsekwencji. Bez dokonania transkrypcji aktu urodzenia nie jest możliwe nadanie numeru PESEL, czy wydanie dokumentu tożsamości potwierdzającego obywatelstwo polskie. Odmowa dokonania transkrypcji prowadzi zatem do ograniczenia dalszych praw przysługujących na mocy Konwencji, które to prawa powinny być dzieciom zapewnione na równych zasadach. Brak dokumentu tożsamości może powodować problemy z ustaleniem legalnej podstawy pobytu w Polsce ale również może prowadzić do naruszenia prawa do ochrony zdrowia, prawa do nauki, prawa do wolności i bezpieczeństwa osobistego. Ponadto, brak dokumentu tożsamości potwierdzającego obywatelstwo polskie powoduje, że skarżący we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej będzie traktowany jako obywatel państwa trzeciego, a więc zostaje pozbawiony gwarantowanej bezpośrednio obywatelom Unii swobody przepływu.

III.7064.172.2017 z 27 listopada 2017 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w sprawie dotyczącej odmowy przyznania świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z opieką nad niepełnosprawną w stopniu znacznym matką.

Strona zwróciła się do Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego w związku z opieką nad matką i zawieszenie decyzji o przyznaniu zasiłku dla opiekuna. Decyzją wydaną, z upoważnienia Burmistrza, przez Kierownika Działu Świadczeń Rodzinnych Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej odmówiono zmiany decyzji. W uzasadnieniu decyzji wskazano, że świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje w sytuacji, gdy na osobę wymagającą opieki jest ustalone prawo do zasiłku dla opiekuna. Samorządowe Kolegium Odwoławcze rozpoznając odwołanie strony uznało, że ma ono usprawiedliwione podstawy i zasługuje na uwzględnienie. W uzasadnieniu podkreślono, że z akt sprawy jednoznacznie wynika, że strona spełnia warunki do przyznania świadczenia pielęgnacyjnego. Kolegium wskazało również, że w sprawie dotyczącej prawa do świadczenia pielęgnacyjnego należy dokonać celowościowej wykładni przepisu art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b ustawy o świadczeniach rodzinnych, gdyż nie można wykluczać prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osoby, której to prawo odebrano regulacją niekonstytucyjną, przymuszając do uzyskania świadczenia mniej korzystnego (zasiłku dla opiekuna), którego uzyskanie jest z kolei przesłanką uniemożliwiającą powrót do świadczenia pielęgnacyjnego. Wykonując decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego Kierownik Działu Świadczeń Rodzinnych Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej wydał decyzję o uchyleniu decyzji sprawie przyznania zasiłku dla opiekuna.

W ocenie organu I instancji celem uzyskania możliwości rozstrzygnięcia wniosku strony o świadczenie pielęgnacyjne należy wyeliminować dotychczasową decyzję o zasiłku dla opiekuna. Powołując się na treść art. 155 Kodeksu postępowania administracyjnego organ uznał, że w słusznym interesie strony leży uchylenie decyzji o zasiłku dla opiekuna, by można było rozstrzygać sprawę wniosku o świadczenie pielęgnacyjne. Skarżący, mając pełne zaufanie do organów państwa, był przekonany, że po wygaszeniu zasiłku dla opiekuna, do którego pobierania był uprawniony bezterminowo, organ pierwszej instancji realizując decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego przyzna mu świadczenie pielęgnacyjne. Kolejną decyzją organ odmówił jednak przyznania skarżącemu tego świadczenia. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia organ podkreślił, że Trybunał Konstytucyjny swoim wyrokiem z dnia 21 października 2014 r. nie wyeliminował wadliwego przepisu pozostawiając jego zmianę ustawodawcy, a ponieważ do tej chwili go nie zmieniono, brak jest podstaw do przyznania świadczenia. Decyzja ta została przez stronę zaskarżona do Samorządowego Kolegium Odwoławczego, które utrzymało ją w mocy.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich decyzja podjęta przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze naruszała prawo materiale. Organ rozstrzygający o prawie opiekuna osoby dorosłej niepełnosprawnej do świadczenia pielęgnacyjnego winien dokonać prokonstytucyjnej wykładni przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych. Z sentencji wyroku TK z dnia 21 października 2014 r. wynika, że art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych w zakresie, w

jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą niepełnosprawną po ukończeniu przez nią wieku określonego w tym przepisie ze względu na moment powstania niepełnosprawności, jest niezgodny z Konstytucją. Oznacza to, że Trybunał wprost stwierdził niekonstytucyjność wskazanego przepisu ustawy w zakresie zastosowania wobec opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych. Zastosowanie zatem, po ogłoszeniu wyroku Trybunału, przepisu ustawy o świadczeniach rodzinnych w jego pełnym dotychczasowym brzmieniu przy rozstrzyganiu o prawie skarżącego do świadczenia pielęgnacyjnego, w ocenie Rzecznika, pozostaje w sprzeczności z zasadami państwa prawa wynikającymi z Konstytucji.

V.7002.2.2017 z 5 grudnia 2017 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym ze skargi kasacyjnej dotyczącej zakazu wprowadzania psów do parku miejskiego.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich wyłączną podstawą do określania zasad obecności zwierząt domowych, w tym psów, w takim miejscu jak gminny park mogą być przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie z przepisami tej ustawy jednym z zadań gmin odnoszących się do utrzymania czystości i porządku jest „określenie wymagań wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w zakresie bezpieczeństwa i czystości w miejscach publicznych”. Zadanie to gminy realizują przyjmując regulamin utrzymania czystości i porządku. Rzecznik zauważył, że w przypadku, gdy konieczność uregulowania jakiegoś zagadnienia wynika ze szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie, wykluczone jest regulowanie przez radę gminy tego zagadnienia w oparciu o ogólną normę kompetencyjną wynikającą z przepisów ustawy o samorządzie gminnym. W konsekwencji trzeba stwierdzić, iż Sąd I instancji, przyjmując, że powyższy przepis może stanowić podstawę do ustanowienia zakazu wprowadzania psów do takiego obiektu użyteczności publicznej, jakim jest gminny park, uchybił przywołanemu przepisowi poprzez jego błędną wykładnię.

Zdaniem Rzecznika Sąd naruszył przepisy prawa również poprzez wadliwe ustalenie stanu faktycznego sprawy. Rada Miasta przyznała, że zasadniczym celem wprowadzenia kwestionowanego zakazu była chęć ochrony roślinności, dodatkowym celem była chęć zapewnienia czystości na terenach zielonych parku. Ponadto, zdaniem Rady, wprowadzenie zakazu miało poprawić bezpieczeństwo osób korzystających z ogrodu. Rzecznik wskazał, że wszystkie wartości wymienione przez Radę znajdują się pod ochroną powszechnie obowiązującego prawa rangi ustawowej. W szczególności znajdują się pod ochroną Kodeksu wykroczeń. Okoliczności te nie zostały jednak wzięte pod uwagę przez Wojewódzki Sąd Administracyjny, co skutkuje uchybieniem przepisów prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

WZF.7043.176.2017 z 15 grudnia 2017 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w sprawie skargi na bezczynność Dyrektora Izby Administracji Skarbowej.

Skarżąca oświadczyła, że została ustnie poinformowana przy świadkach przez Dyrektora IAS, że nie otrzyma propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia/służby z powodu niespełnienia standardów Krajowej Administracji Skarbowej i nierokowania na przyszłość, przy czym Dyrektor nie był w stanie określić, jakich to standardów skarżąca nie spełnia oraz dlaczego nie rokuje na przyszłość. W związku z brakiem propozycji służby skarżąca złożyła do Dyrektora IAS wezwanie do przedstawienia propozycji służby, które to działanie okazało się bezskuteczne. Skarżąca dostała od Dyrektora odpowiedź na wezwanie do przedstawienia propozycji służby, która nie stanowiła merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy. Następnie skarżąca wezwała Dyrektora do udzielenia pisemnej informacji w zakresie przyczyn nieprzedłożenia propozycji służby. Ostatecznie Dyrektor poinformował skarżącą, że podjął decyzję o nieprzedstawieniu propozycji służby, jednak do dnia sporządzenia skargi skarżąca nie otrzymała tej decyzji. Wobec dalszej bezczynności Dyrektora i braku realizacji ustawowych obowiązków, skarżąca zmuszona została szukać pomocy i ochrony prawnej w Sądzie.

Skarżąca zarzuca brak administracyjnego trybu instancyjnego w niniejszej sprawie, w tym również brak drogi sądowej dla dochodzenia swoich praw, wynikających ze stosunku służbowego. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich bezczynność organu polega na niewydaniu rozstrzygnięcia kształtującego prawa i obowiązki funkcjonariusza. Tym samym istnieje potrzeba potwierdzenia faktycznego stanu prawnego, albowiem na tle stosunku służbowego skarżącej powstał spór, czy taki stosunek istnieje czy też został skutecznie rozwiązany. Zdaniem Rzecznika reorganizacja nie może być wykorzystywana jako okazja do wymiany kadry. Stanowiłoby to obejście przepisów gwarantujących funkcjonariuszom wzmożoną trwałość ich zatrudnienia. Treść art. 165 ust. 7 ustawy wprowadzającej KAS jednoznacznie określa kryteria selekcji nakazujące właściwym organom uwzględnić posiadane przez funkcjonariuszy kwalifikacje i przebieg dotychczasowej pracy lub służby, a także dotychczasowe miejsce zamieszkania. Niniejsza norma prawna przesądza jednocześnie o obowiązku złożenia wszystkim funkcjonariuszom i pracownikom pisemnej propozycji określającej nowe warunki służby czy zatrudnienia. Proces selekcji do służby w KAS powinien zostać następnie poddany kontroli sądowo-administracyjnej. Ponadto, Rzecznik zauważył, że Dyrektor Izby Administracji Skarbowej naruszył zakaz zwalniania funkcjonariusza ze służby w okresie ciąży w sytuacji, gdy skarżąca nie spełnia żadnej z przesłanek uzasadniających odstępstwo od tej generalnej zasady.

WZF.7044.207.2017 z 18 grudnia 2017 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w sprawie skargi na bezczynność Dyrektora Izby Administracji Skarbowej.

Z informacji zawartej w skardze do Sądu wynika, że podjęta przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej decyzja o nieprzedłożeniu skarżącej propozycji służby/zatrudnienia nie miała charakteru formalnego. W wyniku prośby skarżącej spotkała się ona z Zastępcą Dyrektora Izby Administracji Skarbowej, który poinformował ją ustnie, że nie otrzyma propozycji dalszej służby w Krajowej Administracji Skarbowej. Na spotkaniu tym Zastępca Dyrektora poinformował również skarżącą, że nie poda powodów takiej decyzji. Zdaniem skarżącej, do dnia sporządzenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego jej wcześniejsze pisma i wnioski pozostawały bez odpowiedzi. Ostatecznie skarżąca wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, w której w całości zaskarżyła decyzję Dyrektora IAS dotyczącą niezłożenia jako funkcjonariuszowi Służby Celno-Skarbowej pełniącemu służbę w Urzędzie Celno-Skarbowym pisemnej propozycji określającej nowe warunki służby.

Skarżąca zarzuca brak administracyjnego trybu instancyjnego w niniejszej sprawie, w tym również brak drogi sądowej dla dochodzenia swoich praw, wynikających ze stosunku służbowego. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich bezczynność organu polega na niewydaniu rozstrzygnięcia kształtującego prawa i obowiązki funkcjonariusza. Tym samym istnieje potrzeba potwierdzenia faktycznego stanu prawnego, albowiem na tle stosunku służbowego skarżącej powstał spór, czy taki stosunek istnieje czy też został skutecznie rozwiązany. Zdaniem Rzecznika reorganizacja nie może być wykorzystywana jako okazja do wymiany kadry. Stanowiłoby to obejście przepisów gwarantujących funkcjonariuszom wzmożoną trwałość ich zatrudnienia. Treść art. 165 ust. 7 ustawy wprowadzającej KAS jednoznacznie określa kryteria selekcji, nakazujące właściwym organom uwzględnić posiadane przez funkcjonariuszy kwalifikacje i przebieg dotychczasowej pracy lub służby, a także dotychczasowe miejsce zamieszkania. Niniejsza norma prawna przesądza jednocześnie o obowiązku złożenia wszystkim funkcjonariuszom i pracownikom pisemnej propozycji określającej nowe warunki służby czy zatrudnienia. Proces selekcji do służby w KAS powinien zostać następnie poddany kontroli sądowo-administracyjnej.

Stanowisko częściowo uwzględnione (wyrok z 20 grudnia 2017 r., sygn. akt III SAB/Gd 32/17).

W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, skoro ustawodawca przewiduje dla zwolnienia funkcjonariusza formę decyzji administracyjnej, a wygaśnięcie stosunku służbowego nakazuje traktować jak zwolnienie za służby, to uznać należy, że pomimo braku jednoznacznej regulacji nakazującej wydanie decyzji stwierdzającej wygaśnięcie stosunku służbowego, obowiązek wydania takiej decyzji obciąża organ, bowiem tylko wydanie takiej decyzji gwarantuje

prawo do sądu funkcjonariuszowi służby celno-skarbowej, któremu nie złożono propozycji zatrudnienia lub kontynuowania służby. Uzasadnienie takiej decyzji powinno zawierać przedstawienie funkcjonariuszowi przesłanek niezłożenia propozycji nowych warunków zatrudnienia albo pełnienia służby. Funkcjonariusz, który w istocie traci swój dotychczasowy status ma bowiem pełne prawo do poznania przyczyn wygaśnięcia stosunku służbowego. Jednocześnie, zdaniem Sądu, nie zasługuje na uwzględnienie argumentacja skarżącej wskazująca, że dotychczasowym funkcjonariuszom można było zaproponować jedynie dalsze pełnienie służby, co wynika z treści art. 165 ust. 7 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej. Sąd uznał, że kwalifikowanie wskazanego przepisu jako źródła bezwarunkowego obowiązku złożenia jakiejkolwiek propozycji unicestwiłoby cały przewidziany przez ustawodawcę proces reformy służby celno-skarbowej.

Sądy administracyjne wydały następujące orzeczenia:

III.7064.54.2017 z 30 maja 2017 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym dotyczącym skargi na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego o utrzymaniu w mocy decyzji wydanej z upoważnienia Wójta Gminy Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w o odmowie przyznania świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z opieką nad niepełnosprawną w stopniu znacznym matką.

Stanowisko uwzględnione (wyrok z 17 października 2017 r., sygn. akt IV SA/GI 187/17).

Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał, że skarga podlega uwzględnieniu z uwagi na naruszenie przepisów prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy. Sąd uznał, że w świetle stanowiska Trybunału Konstytucyjnego wyrażonego w sprawie K 27/13 oraz spełniania przez skarżącego co do zasady warunków pozytywnych do przyznania tego świadczenia, nie można zgodzić się z literalnym odczytaniem przepisu art. 17 ust. 5 pkt 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych i odmową przyznania świadczenia pielęgnacyjnego z uwagi na uzyskiwanie przez niego prawa do zasiłku dla opiekuna. Ograniczanie wykładni powyższego przepisu tylko do literalnego jego brzmienia narusza, zdaniem WSA, zasady demokratycznego państwa prawa określone w Konstytucji.

V.511.144.2017 z 1 sierpnia 2017 r. – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na decyzję Rady Miasta w sprawie ustalenia wysokości opłat za usuwanie i przechowywanie pojazdów na parkingu strzeżonym.

Skarga uwzględniona (wyrok z 26 października 2017 r., sygn. akt III SA/Wr 651/17).

Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził, że organ podejmując zaskarżoną uchwałę miał na uwadze oprócz kosztów usunięcia i przechowywania pojazdów,

wynikających bezpośrednio z umowy zawartej z wykonawcą tych usług, także koszty osobowe stanowiska do spraw usuwania pojazdów, koszty obsługi prawnej oraz koszty związane z prowadzeniem postępowań administracyjnych dotyczących naliczania kosztów. Zdaniem WSA organ błędnie zinterpretował ustawowe przesłanki. Uwzględnienie przy ustalaniu wysokości opłat „kosztów osobowe stanowiska do spraw usuwania pojazdów w Urzędzie Miasta, kosztów obsługi prawnej oraz kosztów związanych z prowadzeniem postępowań administracyjnych dotyczących naliczania kosztów” wykracza poza przesłanki materialne wymienione w art. 130a ust. 6 Prawa o ruchu drogowym. Przy ustalaniu wysokości opłat organ uprawniony był do wzięcia pod uwagę rzeczywistych kosztów usunięcia i przechowania pojazdu ponoszonych przez powiat, czyli wynagrodzenia uzyskiwanego z tego tytułu przez firmę zewnętrzną na podstawie umowy zawartej z organem.

VII.6060.42.2017 z 11 września 2017 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w sprawie dotyczącej bezczynności Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej.

Stanowisko uwzględnione (wyrok z 16 listopada 2017 r., sygn. akt II SAB/Wa 306/17).

Zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego nie sposób zgodzić się z argumentacją Ministra Sprawiedliwości, że projekt wniosku o wypowiedzeniu konwencji stambulskiej, jako dokument wewnętrzny, który nie wyszedł poza stadium konsultacji wewnątrz Rady Ministrów nie podlega ujawnieniu, ponieważ nie zawiera informacji o charakterze publicznym. Sąd uznał, że skarżący występując do Ministra Sprawiedliwości o ujawnienie projektu wniosku o wypowiedzenie konwencji stambulskiej, realizował konstytucyjne prawo do kontroli władz publicznych, zwłaszcza, że jego wniosek dotyczył zamierzonych działań władz publicznych w zakresie polityki zagranicznej i wewnętrznej. W ten sposób obywatele mogą dowiedzieć się, jak funkcjonuje jeden z ważnych resortów i podjąć w tym zakresie w przyszłości racjonalne decyzje w procesie wyborów.

WZF.7043.187.2017 z 15 września 2017 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w sprawie skargi na bezczynność Dyrektora Izby Administracji Skarbowej.

Stanowisko uwzględnione (wyrok z 9 listopada 2017 r., sygn. akt III SAB/Gd 31/17).

Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał, że skoro ustawodawca przewiduje dla zwolnienia funkcjonariusza formę decyzji administracyjnej, a wygaśnięcie stosunku służbowego nakazuje traktować jak zwolnienie za służby, to pomimo braku jednoznacznej regulacji nakazującej wydanie decyzji stwierdzającej wygaśnięcie stosunku służbowego, obowiązek wydania takiej decyzji obciąża

organ, bowiem tylko wydanie takiej decyzji gwarantuje prawo do sądu funkcjonariuszowi służby celno-skarbowej, któremu nie złożono propozycji zatrudnienia lub kontynuowania służby. Ponadto, zdaniem Sądu uzasadnienie takiej decyzji winno zawierać przedstawienie funkcjonariuszowi przesłanek niezłożenia propozycji nowych warunków zatrudnienia albo pełnienia służby. Funkcjonariusz, który w istocie traci swój dotychczasowy status, ma bowiem pełne prawo do poznania przyczyn wygaśnięcia stosunku służbowego.

Naczelny Sąd Administracyjny wydał następujące orzeczenia:

V.811.212.2014 z 29 października 2015 r. – skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w sprawie ze skargi Rzecznika Praw Obywatelskich na decyzję Przewodniczącego Powiatowego Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w przedmiocie odmowy wydania karty parkingowej.

Skarga kasacyjna oddalona (wyrok z 27 października 2017 r., sygn. akt I OSK 3377/15).

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego zarówno art. 8 ust. 7 Prawa o ruchu drogowym, jak i § 8 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki (wydanego w oparciu o upoważnienie zawarte w ww. przepisie), nie przewidują możliwości wydania decyzji w przedmiocie przyznania lub odmowy przyznania osobie niepełnosprawnej karty parkingowej, ani wprost, ani na zasadzie domniemania. Sformułowania użyte w § 8 rozporządzenia wyraźnie wskazują, że przyznanie karty parkingowej następuje w formie czynności materialno-technicznej, zaś odmowa jej przyznania ma taką samą formę. Zdaniem Sądu w tak ukształtowanym stanie prawnym niedopuszczalne jest zastępowanie działania organu w formie czynności materialnotechnicznej, kwalifikowanym aktem administracyjnym, jakim jest decyzja. Ponadto, Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że obecnie nie ma żadnego racjonalnego powodu, aby w sprawach, w których przepisy przewidują załatwienie sprawy w formie czynności materialno-technicznych, uruchamiać dwuinstancyjne postępowanie jurysdykcyjne.

VII.511.25.2016 z 12 stycznia 2017 r. – skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego na postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego odrzucające skargę, dotyczącą odmowy powołania sędziów przez Prezydenta.

Skarga kasacyjna nieuwzględniona (postanowienie z 7 grudnia 2017 r., sygn. akt I OSK 857/17).

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego skarga kasacyjna nie ma usprawiedliwionych podstaw. Prezydent RP nie jest organem administracji publicznej w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego. Konstytucja zalicza wprawdzie Prezydenta do organów władzy wykonawczej, ale nie oznacza to, że należy on do organów administracji publicznej. Ponadto, w ocenie Sądu

nie ma stosunku administracyjnoprawnego między Prezydentem RP, a osobą, co do której został przedstawiony przez KRS wniosek o powołanie sędziego. Kandydujący jest stroną stosunku prawnego w ramach procedury poprzedzającej złożenie wniosku przez Krajową Radę Sądownictwa. Powoływanie sędziów przez Prezydenta RP nie jest więc uprawnieniem z zakresu administracji publicznej, lecz stosowaniem norm konstytucyjnych.

VII.511.33.2016 z 12 stycznia 2017 r. – skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego na postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego odrzucające skargę, dotyczącą odmowy powołania sędziego przez Prezydenta.

Skarga kasacyjna nieuwzględniona (postanowienie z 7 grudnia 2017 r., sygn. akt I OSK 858/17).

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego skarga kasacyjna nie ma usprawiedliwionych podstaw. Prezydent RP nie jest organem administracji publicznej w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego. Konstytucja zalicza wprawdzie Prezydenta do organów władzy wykonawczej, ale nie oznacza to, że należy on do organów administracji publicznej. Ponadto, w ocenie Sądu nie ma stosunku administracyjnoprawnego między Prezydentem RP a osobą, co do której został przedstawiony przez KRS wniosek o powołanie sędziego. Kandydujący jest stroną stosunku prawnego w ramach procedury poprzedzającej złożenie wniosku przez Krajową Radę Sądownictwa. Powoływanie sędziów przez Prezydenta RP nie jest więc uprawnieniem z zakresu administracji publicznej, lecz stosowaniem norm konstytucyjnych.

V.7108.116.2015 z 28 lutego 2017 r. – skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego dotycząca oddalenia skargi Rzecznika na postanowienie Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Spożywczo-Rolnych w przedmiocie odmowy stwierdzenia nieważności postanowienia.

Skarga kasacyjna uwzględniona (wyrok z 8 listopada 2017 r., sygn. akt II GSK 1547/17).

Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że skarga kasacyjna zawiera usprawiedliwione podstawy i w związku z tym zasługuje na uwzględnienie. Zdaniem Sądu, skoro organ doręczył stronie decyzję, a następnie sam uchyla się od skutków jej doręczenia i nie nadaje biegu wniesionemu przez stronę odwołaniu twierdząc, że ze względu na uchybienie procesowe polegające na pominięciu pełnomocnika, decyzja nie weszła do obrotu prawnego, to działaniem swym rażąco narusza art. 110 Kodeksu postępowania administracyjnego. Takiego działania nie usprawiedliwia też powoływanie się na ochronę praw strony postępowania. W ocenie NSA jeżeli strona uzna, że w konkretnej sprawie organ prowadził postępowanie z naruszeniem gwarancji ochrony jej praw wynikających z procedury administracyjnej, jednak realnie nie pogorszyło to jej sytuacji procesowej i dąży do szybkiego uzyskania ostatecznego rozstrzygnięcia

co do jej praw lub obowiązków, to organ ten nie ma podstaw, by uchylać się od nadania biegu odwołaniu i rozpatrzenia sprawy z poszanowaniem zasad ogólnych, w tym zasady szybkości i prostoty postępowania.

V.7200.23.2016 z 27 kwietnia 2017 r. – skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego od postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego odrzucającego skargę 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.

Skarga kasacyjna nieuwzględniona (postanowienie z 17 października 2017 r., sygn. akt II OSK 2336/17).

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, w świetle regulacji zawartej w art. 4 ust.1 ustawy o lasach, należy wywieść stosunek nadrzędności i podrzędności organizacyjnej Lasów Państwowych Ministrowi do spraw ochrony środowiska. Zdaniem NSA z charakteru aktu planu urządzenia lasu nie wynika, że jest to decyzja, czy też inny akt lub czynność dotycząca uprawnień i obowiązków wynikająca z przepisu prawa. Nie spełnia bowiem podstawowego celu określenia uprawnień lub obowiązku podlegającego wykonaniu, a jest aktem kierownictwa skierowanym wobec państwowej jednostki organizacyjnej. Wszelkie zarzuty co do strony merytorycznej aneksu do planu urządzenia lasu są niezasadne, skoro akt ten nie podlega właściwości sądów administracyjnych. Nie są zatem zasadne wszystkie zarzuty naruszenia przepisów prawa materialnego, w tym prawa unijnego, albowiem z powodu braku właściwości sądów administracyjnych nie były stosowane przed sądem wojewódzkim.

V.711.6.2015 z 19 lipca 2017 r. – skarga kasacyjna od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego oddalającego skargę na czynność Komendanta Oddziału Straży Granicznej w przedmiocie udzielenia informacji o stwierdzeniu negatywnych przesłanek do wstępu do strefy zastrzeżonej lotniska.

Skarga kasacyjna nieuwzględniona (wyrok z 7 listopada 2017 r., sygn. akt II GSK 3318/17).

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego za trafny należy uznać pogląd Sądu I instancji, zgodnie z którym odmowa wydania poświadczenia bezpieczeństwa jest okolicznością, objętą dyspozycją art. 188a ust. 5 pkt 3 Prawa lotniczego. Za przyjęciem takiego stanowiska przemawia to, że art. 188a ust. 5 ww. ustawy stanowi, iż przesłanki, o których mowa w ust. 4, polegają „w szczególności na...”. NSA zauważył, że posłużenie się przez ustawodawcę przykładowym wyliczeniem przesłanek nie zamyka drogi do wskazania innych niż te, które przewidziano w przepisie.

V.711.6.2015 z 19 lipca 2017 r. – skarga kasacyjna od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego oddalającego skargę na czynność

Komendanta Oddziału Straży Granicznej w przedmiocie udzielenia informacji o stwierdzeniu negatywnych przesłanek do wstępu do strefy zastrzeżonej lotniska.

Skarga kasacyjna nieuwzględniona (wyrok z 7 listopada 2017 r., sygn. akt II GSK 3346/17).

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego za trafny należy uznać pogląd Sądu I instancji, zgodnie z którym odmowa wydania poświadczenia bezpieczeństwa jest okolicznością, objętą dyspozycją art. 188a ust. 5 pkt 3 Prawa lotniczego. Za przyjęciem takiego stanowiska przemawia to, że art. 188a ust. 5 ww. ustawy stanowi, iż przesłanki, o których mowa w ust. 4, polegają „w szczególności na...”. NSA zauważył, że posłużenie się przez ustawodawcę przykładowym wyliczeniem przesłanek nie zamyka drogi do wskazania innych, niż te przewidziane w przepisie.

VI. Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego. Zgłoszenia udziału w postępowaniach w sprawie skarg konstytucyjnych

1. W okresie objętym Informacją Rzecznik Praw Obywatelskich skierował następujące wnioski do Trybunału Konstytucyjnego:

II.510.595.2017 z 6 listopada 2017 r. – wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie sposobu obliczania wymiaru kary łącznej.

Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 86 § 4 Kodeksu karnego w zakresie, w jakim różnicuje sytuacje osób, wobec których zastosowanie miała już wcześniej instytucja kary łącznej, od osób, co do których ta instytucja zastosowania nie miała, w ten sposób, że umożliwia w stosunku do tej pierwszej kategorii osób podwyższenie dolnej granicy kary łącznej, a także orzeczenie kary rodzajowo surowszej, tj. kary 25 lat pozbawienia wolności – z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Zgodnie ze znowelizowanymi w 2015 r. przepisami Kodeksu karnego dolną granicę kary łącznej stanowi najwyższa z kar wymierzonych za poszczególne przestępstwa, jeśli zaś chodzi o górną granicę, to nie może być ona z jednej strony wyższa od sumy kar wymierzonych za poszczególne przestępstwa, z drugiej zaś strony nie może przekraczać 810 stawek dziennych grzywny, 2 lat ograniczenia wolności albo 20 lat pozbawienia wolności. Jeżeli natomiast najsurowszą karą orzeczoną za jedno ze zbiegających się przestępstw jest kara 25 lat pozbawienia wolności albo dożywotniego pozbawienia wolności, orzeka się tę karę jako karę łączną. W wypadku zbiegu dwóch lub więcej kar 25 lat pozbawienia wolności, sąd może orzec jako karę łączną karę dożywotniego pozbawienia wolności. Ponadto, w sytuacji, w której suma kar pozbawienia wolności przekracza 25 lat, a chociażby jedna z podlegających łączeniu kar wynosi nie mniej niż 10 lat, sąd ma możliwość orzeczenia kary łącznej w wymiarze 25 lat pozbawienia wolności.

Kwestionowany przez Rzecznika przepis art. 86 § 4 k.k. stanowi, że powyższe zasady wymiaru kary łącznej stosuje się odpowiednio, jeżeli przynajmniej jedną z kar podlegających łączeniu jest już orzeczona kara łączna. Do nowelizacji takie kary łączne również podlegały łączeniu z innymi karami łącznymi, jak również z karami jednostkowymi, z tą różnicą, że kary łączne nie były w przypadku orzekania nowej kary łącznej traktowane tak, jak kary jednostkowe, a to oznaczało, że celem wyznaczenia granic kary łącznej należało uwzględnić wszystkie kary jednostkowe składające się na karę łączną podlegającą łączeniu. Rzecznik zauważył, że w obecnym stanie prawnym sąd musi potraktować karę łączną jako karę jednostkową co oznacza, że karę 25 lat pozbawienia wolności może otrzymać osoba, która nigdy nie została skazana na karę jednostkową w wymiarze 10 lat pozbawienia wolności (lub wyższym).

Skutek, do jakiego doprowadziło wprowadzenie art. 86 § 4 k.k. ilustruje następujący przykład. Pewna osoba popełniła przestępstwa przeciwko mieniu.

Najwyższą karą jednostkową, jaka została orzeczona wobec tego przestępcy była kara 4 lat pozbawienia wolności, natomiast suma wszystkich orzeczonych kar jednostkowych wynosiła 30 lat pozbawienia wolności. Dwa razy w wyroku skazującym przestępcę ten otrzymał kary łączne, w jednym przypadku w wymiarze 12 lat pozbawienia wolności, zaś w drugim przypadku w wymiarze 13 lat i 6 miesięcy pozbawienia wolności. Druga osoba popełniła również tyle samo przestępstw – najwyższa kara jednostkowa, jak i suma kar wynosiła tyle samo. Jedyną różnicą było to, że w przypadku drugiego przestępcy aż do chwili orzekania w przedmiocie kary łącznej w wyroku łącznym po popełnieniu przestępstw i wydaniu wyroków skazujących z karami jednostkowymi nie została zastosowana wobec niego instytucja kary łącznej. Pomimo tak nieznacznej różnicy i takiej samej sytuacji faktycznej obu osób, co do pierwszej z nich sąd będzie mógł zastosować przepis art. 86 § 1a k.k. i skazać tę osobę w wyroku łącznym na karę łączną w wymiarze 25 lat pozbawienia wolności, co do drugiej natomiast nie będzie to możliwe, a co za tym idzie będzie jej groziła maksymalnie kara 20 lat pozbawienia wolności.

Powyższy przykład jasno pokazuje, że przy jednakowej sytuacji faktycznej pewnych osób może dojść do oczywistego, ale jednocześnie racjonalnie nieuzasadnionego, zróżnicowania ich sytuacji prawnej. W ocenie Rzecznika tak sformułowane przepisy naruszają konstytucyjną zasadę równości.

Trybunał Konstytucyjny wydał następujące orzeczenia w sprawie wniosków Rzecznika Praw Obywatelskich:

IV.5150.4.2014 z 28 lutego 2014 r. – wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie minimalnych stawek za czynności adwokackie i czynności radców prawnych.

Stanowisko nieuwzględnione (wyrok z 19 grudnia 2017 r., sygn. akt U 1/14).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego Minister Sprawiedliwości nie wyszedł poza podstawowe ramy określone przez ustawodawcę w przepisie upoważniającym. Ustawodawca w wytycznych posługuje się pojęciami niedookreślonymi, które następnie organ wydający akt wykonawczy musi wypełnić treścią normatywną, aby je prawidłowo zrealizować. Zdaniem Trybunału nie można w jednoznaczny sposób przyjąć, że pojęcie „rodzaju spraw” nawiązuje wyłącznie do jakiegoś jedyne kryterium, według którego następuje wyróżnianie spraw, gdyż ustawodawca nie zawarł żadnych wskazówek w tym zakresie. Posłużenie się przez ustawodawcę takim ogólnym pojęciem wskazuje na to, że Ministrowi Sprawiedliwości został pozostawiony margines swobody.

II.519.344.2014 z 29 sierpnia 2014 r. – wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie przepisów regulujących kontrolę osobistą oraz przeszukiwanie pojazdów przez funkcjonariuszy publicznych.

Stanowisko częściowo uwzględnione (wyrok z 14 grudnia 2017 r., sygn. akt K 17/14).

Trybunał Konstytucyjny uznał, że z punktu widzenia konstytucyjnej ochrony wolności i praw człowieka i obywatela stopień szczegółowości ustawowej regulacji przeszukania osoby i kontroli osobistej jest niedostateczny. Z przepisów objętych wnioskiem nie można w sposób pewny odtworzyć istoty przeszukania osoby i kontroli, tj. wskazać czynności faktycznych podejmowanych w ich toku. Zdaniem Trybunału zakres dopuszczalnej interwencji funkcjonariuszy powinien być przewidywalny dla wszystkich, którzy mogliby być jej poddani. Ponadto, Trybunał stwierdził, że brak sądowej kontroli prawidłowości przebiegu, zasadności lub legalności czynności podejmowanych przez funkcjonariuszy w oczywisty sposób narusza przepisy Konstytucji. Taka regulacja przeczy standardom państwa prawnego, które musi gwarantować weryfikację czynności stanowiących ingerencję w sferę dóbr osobistych człowieka. Brak precyzyjnie określonych reguł ingerencji w konstytucyjnie chronione dobra osobiste człowieka prowadzić może do nadużyć w praktyce działania służb i arbitralności w ocenie legalności konkretnych wypadków ingerencji, zwłaszcza przeprowadzania kontroli osobistej. W ocenie Trybunału w tej sytuacji doszło do pominięcia prawodawczego, polegającego na nieustanowieniu odpowiednich mechanizmów kontrolnych wykonywania uprawnień funkcjonariuszy wskazanych służb.

IV.7214.131.2014 z 9 października 2015 r. – wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie braku ochrony lokatorów przed eksmisją „na bruk”.

Wniosek uwzględniony (wyrok z 18 października 2017 r., sygn. akt K 27/15).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego zakwestionowany przez Rzecznika przepis nie zapewnia osobie eksmitowanej jakichkolwiek gwarancji chroniących ją przed eksmisją „na bruk”. Dopuszczenie eksmisji bez minimalnych gwarancji wobec osób, które nie są w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych, prowadzi do naruszenia Konstytucyjnej zasady poszanowania godności.

Trybunał podzielił również pogląd Rzecznika, że zakwestionowana regulacja jest źródłem rozszerzania się bezdomności, której władze publiczne mają obowiązek przeciwdziałać. Konstytucja wskazuje, że władze publiczne winny prowadzić politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, a w szczególności przeciwdziałać bezdomności, wspierać rozwój budownictwa socjalnego oraz popierać działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania. Zdaniem Trybunału podjęcie wskazanych w Konstytucji środków realizacyjnych jest obowiązkowe. Podjęcie tych środków powinno podlegać szczególnie intensywnej kontroli społeczno-politycznej. Przepis ten nakłada na ustawodawcę m.in. obowiązek zapewnienia instrumentów ochrony przed bezdomnością jednostki, która znalazła się w trudnej sytuacji życiowej.

Ponadto, Trybunał uznał, że ustawodawca, nie zapewniając eksmitowanym rodzinom, które nie są w stanie samodzielnie zaspokoić swych potrzeb mieszkaniowych, minimalnych gwarancji chroniących je przed bezdomnością, pozostawił je bez pomocy władz publicznych. Ustawodawca powinien stworzyć odpowiednie ramy prawne, by zaradzić sytuacjom, w których rodziny pozbawiane są stosownej ochrony przed skrajnym pogorszeniem ich warunków bytowych. Zadaniem organów władzy jest stworzenie warunków umożliwiających ich godną egzystencję. Kiedy warunki bytowe ulegają skrajnemu pogorszeniu, władze publiczne mają obowiązek udzielić rodzinie odpowiedniego wsparcia. Tymczasem istniejące regulacje prawne nie zapewniają właściwej ochrony w tym zakresie.

V.511.702.2014 z 20 listopada 2015 r. – wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie opłat za obowiązkową wymianę prawa jazdy.

Wniosek uwzględniony (wyrok z 14 grudnia 2017 r., sygn. akt K 36/15).

Trybunał Konstytucyjny uznał, że pobranie opłat z tytułu wydania nowego prawa jazdy, zawierającego aktualne dane, i odnotowania tychże danych w CEPIK, nie budzi żadnych konstytucyjnych wątpliwości w sytuacji, w której zmiana owych danych jest konsekwencją działań obywatela. Jednak w sytuacji, gdy zmiana danych jest następstwem działań organów władzy samorządowej, których obywatel nie inicjował, obciążenie go kosztami nie znajduje uzasadnienia konstytucyjnego. Trybunał podzielił zdanie Rzecznika, zgodnie z którym w takich sytuacjach, w poszanowaniu zasady lojalności państwa wobec obywateli, ustawodawca powinien całkowicie odstąpić od pobierania opłat za wymienione czynności, których koszty powinny zostać pokryte ze środków publicznych.

XI.510.2.2016 z 31 marca 2016 r. – wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zakresu stosowania ustawy o równym traktowaniu.

Postępowanie umorzone (postanowienie z 11 października 2017 r., sygn. akt K 17/16).

Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie wskutek cofnięcia wniosku przez Rzecznika Praw Obywatelskich.

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.

Postępowanie umorzone (postanowienie z 26 października 2017 r., sygn. akt K 31/16).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, ze względu na wadliwe określenie przedmiotu kontroli jak też wskazanie niewłaściwego wzorca kontroli, wydanie orzeczenia w niniejszej sprawie jest niedopuszczalne. Zdaniem Trybunału ani z art. 180 Konstytucji, ani z art. 75 Prawa o ustroju sądów powszechnych nie

wynika prawo podmiotowe sędziego do przeniesienia na inne miejsce służbowe. Prawodawca nie określił też przesłanek, z jakimi miałyby się wiązać realizacja takiego prawa, ani nie ukształtował osobnej procedury podejmowania decyzji przez ministra w takich sprawach.

VII.510.31.2016 z 27 stycznia 2017 r. – wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zbadania zgodności z Konstytucją ustaw dotyczących Trybunału Konstytucyjnego.

Stanowisko nieuwzględnione (wyrok z 24 października 2017 r., sygn. akt K 1/17).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego przepisy likwidujące Biuro Trybunału Konstytucyjnego są bardziej korzystne niż te, które mógłby zastosować pracodawca odnosząc się jedynie do Kodeksu pracy i dokonując wypowiedzenia stosunku pracy. Ponadto, zdaniem Trybunału konstytucyjna zasada ochrony pracy nie gwarantuje nienaruszalności zatrudnienia, a kwestionowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepisy realizują standardy ochrony pracy. Wyrazem tego jest odpowiedni czas dany pracownikom Biura TK w związku z likwidacją Biura na dostosowanie się do nowej sytuacji, a także możliwość otrzymania odprawy przez pracowników, których stosunek pracy wygaśnie.

Trybunał Konstytucyjny nie podzielił również obaw Rzecznika co do zgodności z Konstytucją przepisu, na podstawie którego władza ustawodawcza ma prawo do oceny prawidłowości orzeczeń Trybunału. Zdaniem TK przedmiotowy przepis nie narusza Konstytucji, gdyż w przypadku aktów Trybunału, które objęte są zaskarżonym przepisem, nie doszło do wydania orzeczenia w sposób zgodny z przyjętą procedurą postępowania, a działanie ustawodawcy ma na celu usunięcie niepewności prawnej. Trybunał uznał, że w ten sposób na drodze ustawowej doszło do sanowania wady prawnej, którą orzeczenia były dotknięte.

W odniesieniu do zarzutu ponownego usiłowania przez ustawodawcę dokonania zmiany obsady personalnej Trybunału Konstytucyjnego, Trybunał uznał, że żaden przepis Konstytucji nie pozwala na to, by punktem odniesienia analizy hierarchicznej zgodności prawa było orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego. Ponadto, Trybunał nie zgodził się z argumentem, że dani sędziowie zostali wybrani na miejsca już zajęte. W ocenie TK dopiero ślubowanie wobec Prezydenta RP jest aktem, który decyduje o możliwości podjęcia czynności sędziowskich i jako taki decyduje o procedurze zakończenia kreowania danej osoby na stanowisku sędziego TK, a sędzia, który nie złożył ślubowania, nie może podjąć swoich obowiązków.

Oceniając zarzut dotyczący możliwości skierowania wniosku o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego przeciwko sędziemu Trybunału Konstytucyjnego przez Prezydenta RP Trybunał stwierdził, że uczynienie Prezydenta podmiotem uprawnionym do zainicjowania postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego TK wynika z ustrojowej pozycji tego organu jako głowy państwa. W ocenie TK

konstrukcja polegająca na możliwości działania Prezydenta jedynie po złożeniu wniosku przez Prokuratora Generalnego i po zasięgnięciu opinii Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego stanowi wyraz współdziałania i równoważenia się władzy, a zarazem chroni przed arbitralnością podejmowanej decyzji.

Co do zarzutu odnoszącego się do możliwości orzekania przez Trybunał Konstytucyjny o przepisach, które utraciły moc obowiązującą Trybunał uznał, że wyjaśnienia Rzecznika nie dotyczą kontroli hierarchicznej zgodności prawa, lecz koncepcji uregulowania danych zagadnień według założeń. Z tych względów rozpoznanie tego żądania nie podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego, a postępowanie w tym zakresie zostało umorzone.

2. Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił udział w postępowaniach w sprawie skarg konstytucyjnych:

VII.7100.7.2017 z 2 października 2017 r. – stanowisko Rzecznika w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej spółki o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisów ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, do którego Rzecznik zgłosił udział w dniu 10 sierpnia 2017 r.

Zaskarżony przepis ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju stanowi, że w przypadku, gdy wyczerpanie alokacji na konkurs jest jednocześnie związane z wyczerpaniem alokacji na działanie lub priorytet, umożliwienie wnoszenia środków odwoławczych wnioskodawcy mija się z celem i nie stanowi żadnej wartości dodanej po jego stronie, skoro nawet w przypadku pozytywnego wyniku procedury odwoławczej nie może on otrzymać dofinansowania. Dalsze rozpatrywanie środków odwoławczych w takim przypadku również jest niecelowe, a organ II instancji ogranicza się jedynie do wystosowania informacji o pozostawieniu protestu bez rozpatrzenia.

Pozostawienie protestu bez rozpatrzenia ma więc być dopuszczalne jedynie wtedy, gdy następuje całkowite wyczerpanie alokacji na realizację wszystkich działań w ramach danych osi priorytetowych programu operacyjnego objętego postępowaniem konkursowym i nie jest dopuszczalne (możliwe) przeniesienie środków finansowych na realizację tych działań w ramach tego samego priorytetu, którego składnikiem są te działania. Ustawodawca stoi zatem na stanowisku, że przewidziane art. 30i u.z.p.p.r. rozwiązanie jest konieczne i umotywowane obiektywnymi okolicznościami, które wykluczają możliwość przyznania dofinansowania w wyniku pozytywnego dla wnioskodawcy zakończenia procedury odwoławczej.

Podstawowym wzorcem kontroli wskazanym w skardze konstytucyjnej jest art. 78 Konstytucji. Stanowi on, że „Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa”. Art. 30i pkt 1 u.z.p.p.r. niewątpliwie stanowi wyjątek od ogólnej zasady przewidzianej w art. 78 Konstytucji. Powyższy

przepis nie pozbawia wnioskodawcy samego prawa do wniesienia protestu. Wyjątek przewidziany w tym przepisie odnosi się więc nie do samego środka zaskarżenia, ale do określonej sytuacji faktycznej, w której ten środek zostaje wniesiony. Przepis ten przewiduje możliwość pozostawienia protestu bez rozpatrzenia. Taką sytuację należy ocenić jako faktyczne pozbawienie wnioskodawcy możliwości skorzystania ze środka odwoławczego. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich art. 30i pkt 1 u.z.p.p.r. różnicuje sytuację wnioskodawców, których projekty zostały zakwalifikowane do dofinansowania w wyniku oceny projektu przez organ pierwszej instancji oraz wnioskodawców, których wnioski zostały poddane ocenie w procedurze odwoławczej. Ci drudzy zostają obarczeni ryzykiem wyczerpania alokacji, co w konsekwencji może pozbawić ich możliwości uzyskania dofinansowania, pomimo spełnienia odpowiednich kryteriów. Rzecznik zauważył, że opisane wyżej zróżnicowanie ustawowe należy uznać za niedopuszczalne i nieuzasadnione naruszenie prawa do równego traktowania w zakresie możliwości zaskarżania orzeczeń i decyzji, co prowadzi do wniosku, że art. 30i pkt 1 u.z.p.p.r. jest niezgodny powyższym przepisem Konstytucji, oraz że narusza konstytucyjne prawo do równego traktowania.

Kolejny zarzut Rzecznika odnosi się do skutku przewidzianego w art. 30i pkt 1 i 2 u.z.p.p.r. w postaci pozostawienia protestu bez rozpatrzenia następującego w wyniku wyczerpania alokacji na realizację danego działania lub priorytetu. W ocenie ustawodawcy jest to okoliczność o charakterze obiektywnym, która uniemożliwia pozytywne rozpatrzenie protestu. Takie rozumienie wyczerpania alokacji kwestionuje w niniejszej sprawie skarżąca, wskazując m.in. na możliwość relokacji środków z innych programów. Również w doktrynie wskazuje się, że wyczerpanie alokacji w końcowej fazie wdrażania danego działania nie jest stanem pewnym i ostatecznym. Zdaniem Rzecznika w niniejszej sprawie mamy do czynienia z pominięciem ustawodawczym. Niewskazanie w ustawie kryteriów i sposobu stwierdzenia wyczerpania alokacji w praktyce powoduje problemy z ustaleniem faktycznego zakresu wyjątku od prawa zaskarżenia wyrażonego w art. 30i u.z.p.p.r. i stwarza po stronie instytucji zarządzających możliwość arbitralnego podejmowania decyzji w tym zakresie. Prowadzi to w konsekwencji do niezgodności wskazanego przepisu z art. 78 Konstytucji oraz wyrażoną w Konstytucji zasadą demokratycznego państwa prawnego.

Ponadto Rzecznik wskazał, że w doktrynie prawa prezentowany jest pogląd, że rozwiązanie przewidziane w art. 30i pkt 2 u.z.p.p.r. nie spełnia wymogów wynikających z konstytucyjnego prawa do sądu. W praktyce bowiem ochrona sądowa przewidziana w tym przepisie ma charakter iluzoryczny. Z jednej bowiem strony sądowa kontrola rozstrzygnięcia organu administracji w przedmiocie protestu, nawet przy stwierdzeniu przez sąd racji po stronie skarżącego, nie może wywołać skutku w postaci zakwalifikowania wniosku do dofinansowania. Z drugiej zaś strony orzeczenie wydane na podstawie art. 30i pkt

2 u.z.p.p.r. może zostać uznane za niewystarczającą podstawę dochodzenia odszkodowania w oparciu o Kodeks cywilny. W ocenie Rzecznika zaskarżony przepis nie gwarantuje w sposób należyty dochodzenia praw przez wnioskodawców. Przepis ten nie zapewnia bowiem możliwości uzyskania przez stronę orzeczenia sądowego, którego wykonanie zapewni skuteczne poszanowanie jej praw. Należy więc uznać, że jest on niezgodny z konstytucyjnym prawem do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, oraz że narusza wyrażony w Konstytucji zakaz zamykania drogi sądowej do dochodzenia naruszonych wolności lub praw.

IV.7020.37.2014 z 5 października 2017 r. – stanowisko Rzecznika w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisu Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego ustanawiającego dla dziecka termin do wytoczenia powództwa o zaprzeczenie ojcostwa w sposób nieuwzględniający tego, kiedy dziecko uzyskało wiedzę o swoim biologicznym pochodzeniu, do którego Rzecznik zgłosił udział w dniu 10 sierpnia 2017 r.

Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił stanowisko, zgodnie z którym: art. 70 § 1 ustawy z 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy ustanawiając dla dziecka termin do wytoczenia powództwa o zaprzeczenie ojcostwa w sposób nieuwzględniający tego, kiedy dziecko uzyskało wiedzę o swoim biologicznym pochodzeniu, jest niezgodny z art. 47 w zw. z art. 30 i w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Zgodnie z kwestionowanym przepisem dziecko po dojściu do pełnoletności może wytoczyć powództwo o zaprzeczenie ojcostwa męża swojej matki, nie później jednak niż w ciągu trzech lat od osiągnięcia pełnoletności. Artykuł 70 § 1 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego ustala sztywny termin zawity, po którego upływie wygasa uprawnienie dorosłego dziecka do podważania ojcostwa ustalonego wskutek domniemania prawnego. Termin ten nie jest w żaden sposób powiązany ze świadomością dziecka co do faktów dotyczących jego pochodzenia.

Zdaniem Rzecznika kwestionowany przepis narusza prawo dorosłego dziecka do ochrony życia rodzinnego poprzez arbitralne i niezależne od wiedzy dziecka ograniczenie możliwości ustalenia jego tożsamości prawnej (zgodnej z tożsamością biologiczną i genetyczną), czego niezbędnym warunkiem jest wcześniejsze podważenie domniemania pochodzenia od męża matki. Tym samym aktualna treść art. 70 § 1 KRO narusza i nie szanuje godności takiego dorosłego dziecka, które o swym pochodzeniu dowiedziało się po upływie arbitralnie wyznaczonego terminu trzech lat od osiągnięcia pełnoletności. Rzecznik zauważył, że powyższy przepis nakłada na jednostkę ograniczenia i wymagania, którym ta niezależnie od swojej woli i chęci nie może sprostać. W ocenie Rzecznika treść art. 70 § 1 KRO jest niezgodna z takimi wzorcami

konstytucyjnymi, jak prawo do ochrony prawnej życia prywatnego i rodzinnego, prawo do przyrodzonej i niezbywalnej godności oraz z zasadą proporcjonalności ograniczania konstytucyjnych praw.

IV.511.151.2017 z 31 października 2017 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej spółki dotyczącej niezgodności z Konstytucją przepisów Prawa o notariacie.

Uzasadnienie stanowiska Rzecznik przedstawi w terminie późniejszym.

VII.511.24.2017 z 17 listopada 2017 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej niezgodności przepisów Kodeksu postępowania karnego i ustawy o radcach prawnych z Konstytucją w zakresie, w jakim przepisy te naruszają zasadę dwuinstancyjności.

Uzasadnienie stanowiska Rzecznik przedstawi w terminie późniejszym.

IV.7000.295.2017 z 7 grudnia 2017 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej przepisów ustawy o księgach wieczystych i hipotece w zakresie, w jakim ograniczają konstytucyjną ochronę własności.

Uzasadnienie stanowiska Rzecznik przedstawi w terminie późniejszym.

Trybunał Konstytucyjny wydał następujące orzeczenia w sprawie skarg konstytucyjnych, do których przystąpił Rzecznik Praw Obywatelskich:

V.7100.31.2015 z 26 listopada 2015 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym ze skargi konstytucyjnej spółki akcyjnej dotyczącej niezgodności przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej z Konstytucją.

Stanowisko uwzględnione (wyrok z 20 grudnia 2017 r., sygn. akt 37/15).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego przedmiot postępowania kontrolnego oraz cel tego postępowania wykluczają jednoznacznie cywilnoprawny charakter tego postępowania. Wszczęcie postępowania kontrolnego w trybie przepisów zawartych w rozdziale 5 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej stanowi przejaw władczego działania organów władzy publicznej wobec jednostki. Zdaniem Trybunału końcowy wynik postępowania kontrolnego jednostronnie kształtuje sytuację prawną kontrolowanego przedsiębiorcy, tzn. skutkuje tym, czy zostanie wobec niego wszczęte stosowne postępowanie administracyjne. Co więcej, Trybunał uznał, że postanowienie w przedmiocie sprzeciwu kontrolowanego wobec wszczęcia i wykonywania kontroli, jak również postanowienie w przedmiocie zażalenia na postanowienie o kontynuowaniu czynności kontrolnych mają bez wątpienia charakter władczy, ponieważ

wywołują one bezpośrednie skutki prawne w zakresie praw podmiotu kontrolowanego. W opinii Trybunału okoliczność, że postępowanie kontrolne jest prowadzone na podstawie przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz ustaw szczególnych, a nie na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie odbiera postanowieniom wydanym w następstwie wniesienia sprzeciwu, charakteru rozstrzygnięcia organów administracji publicznej w rozumieniu Konstytucji. Trybunał zauważył ponadto, że treść postanowień wydawanych nie jest adresowana wyłącznie do organu kontroli, lecz ich adresatem jest też kontrolowany przedsiębiorca, który skorzystał z przepisanych środków prawnych w przedmiocie zakwestionowania podjętych wobec niego czynności kontrolnych. Postanowienia wydane w następstwie wniesienia sprzeciwu przez przedsiębiorcę nie mają charakteru aktów wydawanych w sferze wewnętrznej administracji, co wynika właśnie z możliwości ich zaskarżenia w formie zażalenia. Stan ten świadczy o tym, że ustawodawca założył, iż akt taki może naruszać sferę prawną podmiotu, któremu wskazany środek zaskarżenia przysługuje.

IV.7003.94.2015 z 8 grudnia 2015 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej A. i D. M.

Stanowisko uwzględnione (wyrok z 12 grudnia 2017 r., sygn. akt SK 39/15).

Trybunał Konstytucyjny uznał, że każde ograniczenie dotyczące korzystania z konstytucyjnych wolności i praw musi być celowe z punktu widzenia ochrony wartości wymienionych w Konstytucji, adekwatne do zakładanego rezultatu, konieczne, a także proporcjonalne, jeśli chodzi o bilans wynikających z ograniczenia korzyści i ciężarów. Zdaniem Trybunału zaskarżone w niniejszym postępowaniu wyłączenie prawa zwrotu nie spełniało już pierwszego z powyższych wymagań. Nie tylko nie służyło ochronie wartości konstytucyjnych, ale wręcz prowadziło do ich zanegowania. Nie sposób uzasadnić takiego wyłączenia przesłanką ochrony porządku publicznego. Trybunał wskazał, że ochrona porządku publicznego wymaga, aby organy władzy publicznej działały z poszanowaniem Konstytucji i ustaw oraz w sposób, który pogłębia zaufanie obywateli do państwa i jego instytucji. Tymczasem, w świetle zakwestionowanego brzmienia art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze ustawy o gospodarce nieruchomościami właściciel znalazłby się w „pułapce”, gdyby okazało się, że w rzeczywistości cel publiczny był fikcyjny albo uległ dezaktualizacji, a zatem nie istnieje przesłanka konieczności wyzbycia się nieruchomości. Tworzenie tego rodzaju „pułapek” prawnych stanowi przejaw nieuczciwości państwa wobec obywateli działających w zaufaniu do jego organów.

W ocenie Trybunału brzmienie art. 21 ust. 2 Konstytucji nie pozostawia wątpliwości co do tego, że wyzucie podmiotów prywatnych z własności korzysta z legitymacji konstytucyjnej wyłącznie wtedy, gdy jest ono konieczne do realizacji celu publicznego, a nie jedynie z uwagi na interesy majątkowe władzy

publicznej. Wywłaszczenie nie może stanowić instrumentu zaspokajania finansowych potrzeb państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Nie różniłoby się wówczas niczym od instytucji konfiskaty mienia. Trybunał zauważył, że jeżeliby uznać, iż wyłączenie niektórych byłych właścicieli z zakresu ustawowego prawa zwrotu ma służyć tylko temu, by ograniczyć skalę roszczeń zwrotowych oraz pozostawić w zasobie publicznym jak największą liczbę wywłaszczonych nieruchomości to takie *ratio* zaskarżonej regulacji jest w jawnej sprzeczności z konstytucyjną zasadą wywłaszczenia na cel publiczny i przemawia za zasadnością zarzutu naruszenia przepisów Konstytucji.

Ponadto, z perspektywy zasady równości Trybunał nie odnalazł powodów, które uzasadniałyby silniejszą ochronę interesów majątkowych poprzednich właścicieli „przymusowo” wyzutyh z własności na mocy decyzji, niż analogicznych interesów majątkowych tych, którzy zgodzili się na „polubowne” załatwienie sprawy, działając w zaufaniu do organów władzy publicznej, deklarujących niezbędność nieruchomości do realizacji celu publicznego. Zdaniem Trybunału w obu przypadkach chodzi bowiem w istocie o to samo, mianowicie o przejście na podmiot publiczny, tak naprawdę wbrew woli i bez inicjatywy poprzedniego właściciela, własności nieruchomości, która jest niezbędna do realizacji inwestycji celu publicznego.

WZF.7040.5.2015 z 8 stycznia 2016 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej odwołania dyrektora zakładu karnego.

Umorzenie postępowania (postanowienie z 17 października 2017 r., sygn. akt SK 47/15).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego rozkaz personalny nie mógł zostać uznany przez Trybunał za ostateczne orzeczenie w kwestii naruszenia prawa skarżącego do sądu. W tej kwestii ostatecznym rozstrzygnięciem powinno być orzeczenie sądu administracyjnego, którym skarżący nie dysponował. Zdaniem Trybunału skarżący nie oparł skargi konstytucyjnej na orzeczeniu w rozumieniu Konstytucji, w którym sąd lub organ administracji ostatecznie orzekł, na podstawie przepisów wskazanych jako przedmiot kontroli, o wolnościach, prawach albo obowiązkach skarżącego, naruszając te konstytucyjne prawa lub wolności skarżącego, które następnie zostały wskazane w skardze konstytucyjnej jako wzorce kontroli.

IX.517.2072.2016 z 13 lipca 2016 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej prawa osób pozbawionych wolności do otrzymania paczki żywnościowej.

Stanowisko nieuwzględnione (wyrok z 19 grudnia 2017 r., sygn. akt SK 10/16).

Trybunał Konstytucyjny uznał, że brak możliwości złożenia zamówienia na paczkę żywnościową przez podmiot inny niż osoba najbliższa, w rozumieniu art.

115 § 11 Kodeksu karnego wykonawczego, może zostać zrównoważony przekazaniem przez ten podmiot skazanemu środków pieniężnych na pokrycie kosztów przygotowania paczki (z każdego wpływu pieniężnego potrąca się 50%, ale nie więcej niż 4% jednego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia pracowników, z założeniem, że fundusz ten jest gromadzony dla skazanego i zostanie mu przekazany w chwili zwolnienia z zakładu karnego). Zdaniem Trybunału, brzmienie zaskarżonego przepisu nie jest zatem źródłem nierówności w zakresie możliwości utrzymywania więzi z dowolnie wybranymi osobami. Przyjęte rozwiązanie mieści się w granicach swobody ustawodawcy i nie pozostaje w sprzeczności z wartościami i zasadami rangi konstytucyjnej. W ocenie Trybunału brak osoby najbliższej w ogóle, a także brak osoby najbliższej, która zechce złożyć zamówienie, nie pozbawia skazanego przysługującego mu prawa. Ustawodawca nie ma wpływu na sytuację rodzinną skazanych, która ma znaczenie z punktu widzenia sposobu realizacji prawa do otrzymania dodatkowej paczki żywnościowej. Ustawodawca nie ma jednak, z konstytucyjnego punktu widzenia, obowiązku rozszerzenia kręgu osób uprawnionych do złożenia zamówienia na paczkę żywnościową.

VII.7037.136.2016 z 21 grudnia 2016 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej zwrotu kosztów dowozu dzieci niepełnosprawnych do przedszkoli i szkół.

Postępowanie umorzone (postanowienie z 4 października 2017 r., sygn. akt SK 28/16).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego skarga konstytucyjna nie spełnia przesłanki, o której mowa w art. 79 Konstytucji, co uzasadnia umorzenie postępowania. Trybunał zauważył, że orzeczeniem, w rozumieniu powyższego przepisu Konstytucji, nie jest też samo zarządzenie wójta, które ma charakter generalny. Nie jest ono adresowane wyłącznie do skarżących i nie kształtuje wyłącznie ich sytuacji prawnej. Jeżeli przedmiotem kontroli przed sądami administracyjnymi jest generalny akt prawny, to w aspekcie materialnoprawnym ani ten akt, ani orzeczenia sądów stwierdzających jego zgodność z prawem nie stanowią konkretno-indywidualnego orzeczenia o konstytucyjnych prawach skarżącego.

IV.7004.7.2017 z 14 marca 2017 r. - zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami RP.

Postępowanie umorzone (postanowienie z 19 grudnia 2017 r., sygn. akt SK 1/17).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego wszystkie wskazane przez skarżącego wzorce kontroli są nieadekwatne. Art. 2, art. 21 i art. 32 Konstytucji są

niewłaściwym punktem odniesienia w skardze konstytucyjnej, gdyż nie wyrażają żadnych konstytucyjnych wolności i praw, mają za to charakter ogólny i wyrażają zasady ustrojowe. Natomiast art. 64 Konstytucji został przywołany przez skarżącego w kontekście ochrony dziedziczenia, podczas gdy kwestionowane przepisy nie dotyczą zagadnień związanych z dziedziczeniem, ale ustanawiają określone publiczne prawo majątkowe. Zdaniem Trybunału to, że prawo do rekompensaty może przysługiwać niektórym spadkobiercom nie zależy od ogólnych zasad dziedziczenia, uregulowanych w Kodeksie cywilnym, lecz jest to wyraz realizacji określonego zamysłu ustawodawcy, który mieści się w swobodzie jego działalności legislacyjnej. Trybunał uznał też, że prawo do rekompensaty nie jest prawem, które byłoby dziedziczne, a jedynie z woli ustawodawcy prawo to zostało przyznane określonym spadkobiercom.

3. Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił udział w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytań prawnych:

II.511.676.2017 z 31 października 2017 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego Sądu Okręgowego dotyczącego dopuszczalności złożenia zażalenia na zarządzenie wyjęcia zwłok z grobu.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich art. 210 Kodeksu postępowania karnego – w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości złożenia zażalenia na zarządzenie wyjęcia zwłok z grobu – jest niezgodny z Konstytucją oraz Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Konstytucja gwarantuje każdemu prawo do ochrony prawnej życia prywatnego. Oznacza to, że osoba, której prawa naruszono musi mieć zapewnione prawo dostępu do sądu, tj. prawo do uruchomienia procedury przed sądem niezależnym, bezstronnym i niezawisłym. Adresatem prawa do sądu jest państwo, które ma obowiązek ustanowienia określonych regulacji prawnych o charakterze ustrojowym i procesowym oraz ich przestrzegania. Ponadto, Konstytucja przewiduje także kontrolę instancyjną orzeczeń oraz decyzji. Gwarancja ta służy zapobieganiu pomyłkom i arbitralności w I instancji. Obejmuje ona swoim zakresem orzeczenia i decyzje wydawane w szeroko pojmowanych postępowaniach sądowych, jak również w postępowaniach nienależących do kompetencji sądu i prowadzonych przed innymi organami, takich jak postępowanie administracyjne lub postępowanie przygotowawcze. Rzecznik zauważył, że istnieją wyjątki od zasady zaskarżalności, jednak ustawodawca nie ma w tym zakresie pełnej, niczym nieskrępowanej swobody. Wyjątki te nie mogą prowadzić do naruszenia innych norm konstytucyjnych, nie mogą powodować przekreślenia samej zasady ogólnej oraz odstępstwa od zasady zaskarżalności w każdym razie powinny być podyktowane szczególnymi okolicznościami, usprawiedliwiającymi pozbawienie strony środka zaskarżenia. Muszą one znajdować uzasadnienie w demokratycznym państwie prawnym.

Również Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności przewiduje ochronę prawa do życia prywatnego i rodzinnego. Celem jest tutaj ochrona jednostki przed arbitralną ingerencją władz publicznych. Dodatkowo z zasady tej wynika nakaz stworzenia procedur regulujących prawidłowość ingerencji władz publicznych w prawa i wolności gwarantowanych przez Konwencję. Oznacza to, że państwo ma obowiązek zapewnić, na poziomie krajowym, skuteczny środek celem ochrony istoty praw i wolności przyznanych Konwencją. Gdy okazuje się, że krajowy porządek prawny nie zapewnia „skutecznego środka odwoławczego”, może to prowadzić do stwierdzenia naruszenia postanowień Konwencji.

W ocenie Rzecznika ekshumacja zwłok i szczątków ludzkich dokonywana na zarządzenie prokuratora stanowi władcze wkroczenie w sferę prawnie chronionych dóbr osobistych w postaci kultu osoby zmarłej. Oznacza to, że osobom bliskim muszą służyć środki prawne w celu ustalenia, czy wkroczenie przez prokuratora w ową prawnie chronioną sferę nie miało charakteru ekscesywnego. Zdaniem Rzecznika nie istnieją żadne szczególne okoliczności, usprawiedliwiające w tym wypadku pozbawienie strony środka zaskarżenia, a brak „skutecznego środka odwoławczego”, na gruncie Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, na zarządzenie ekshumacji uznać należy za nieuprawnioną ingerencję w prawo jednostki do poszanowania jej życia prywatnego i rodzinnego.

Trybunał Konstytucyjny wydał następujące orzeczenia w sprawie pytań prawnych, do których przystąpił Rzecznik Praw Obywatelskich:

III.7040.23.2016 z 30 maja 2016 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu przez Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego Sądu Rejonowego dotyczącego terminu odwołania od wypowiedzenia umowy o pracę.

Postępowanie umorzone (postanowienie z 4 października 2017 r., sygn. akt P 8/16).

Pytający Sąd umorzył postępowanie w obu połączonych sprawach, w których skierował do Trybunału Konstytucyjnego pytania prawne. W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie.

V.561.1.2016 z 9 września 2016 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego dotyczącego cofnięcia diagnoście uprawnień do wykonywania badań technicznych.

Postępowanie umorzone (postanowienie z 19 grudnia 2017 r., sygn. akt P 16/16).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego Sąd pytający przedstawił pytanie prawne w istocie nie dla rozstrzygnięcia konkretnej sprawy, ale niejako przy okazji jej rozpoznania, ze względu na ogólny problem, który pojawił się już w

orzecznictwie tego sądu. Trybunał uznał, że przedmiotem pytania prawnego nie może być wątpliwość co do zgodności z Konstytucją przepisów, która nie ma bezpośredniego związku z konkretną, rozpatrywaną przez Sąd pytający sprawą, kiedy odpowiedź na to pytanie prawne nie wpływa na ostateczny wynik postępowania w sprawie.

VII. Wystąpienia legislacyjne

VII.510.2.2017 z 31 października 2017 r. – wystąpienie do Prezydenta RP i Marszałka Sejmu RP w sprawie projektów ustaw: o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw oraz o Sądzie Najwyższym.

Prezydent RP przekazał do Sejmu RP projekty ustaw: o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (dalej: projekt ustawy o KRS) oraz

o Sądzie Najwyższym (dalej: projekt ustawy o SN). Projekty te przewidują m.in. zmianę ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz uchylenie ustawy o Sądzie Najwyższym. W związku z powyższym, wypełniając konstytucyjne zadanie stania na straży wolności i praw człowieka i obywatela Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę na problemy, które mogą pojawić się na tle zapewnienia każdemu prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

Projektowana ustawa o SN w sposób zasadniczy obniża granicę wieku, w którym sędziowie Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego przechodzą w stan spoczynku (z 70 na 65 lat). Wprowadza również rozwiązanie, zgodnie z którym sędzia, za zgodą Prezydenta RP, może zajmować w dalszym ciągu stanowisko sędziego Sądu Najwyższego po osiągnięciu tego wieku. Takie rozwiązanie nie budzi wątpliwości konstytucyjnych w zakresie dotyczącym osób, które obejmą stanowisko sędziego SN po wejściu w życie tych przepisów. Inaczej należy jednak ocenić projektowane zastosowanie owej nowej, obniżonej granicy wieku, w stosunku do obecnych sędziów Sądu Najwyższego, którzy posiadają uprawnienie do zajmowania stanowiska sędziego Sądu Najwyższego do dnia ukończenia 70. roku życia. W tym zakresie – zdaniem Rzecznika – zaproponowane rozwiązanie wprost godzi w konstytucyjny zakaz usuwania sędziego, jest także niezgodne z zasadą niezawisłości sędziowskiej wykluczającą odsuwanie sędziego od wykonywanej przez niego funkcji. Ochrona niezawisłości sędziowskiej przez zapewnienie nieusuwalności z zajmowanego stanowiska i nieprzenoszalności w stan spoczynku nie służy samemu sędziemu, lecz jest wyłącznie środkiem umożliwiającym realizację prawa do niezawisłego sądu. W tym znaczeniu proponowane rozwiązanie pozostaje także w kolizji z konstytucyjnym prawem do sądu.

Ponadto, przyznanie Prezydentowi RP i Prezesowi Rady Ministrów (zobligowanego kontrasygnatą), jako organom władzy wykonawczej, kompetencji do decydowania o dalszych losach sędziego narusza zasadę podziału władzy, zasadę niezawisłości sędziowskiej i zasadę odrębności i niezależności władzy sądowniczej.

Obniżenie wieku, w którym sędzia Sądu Najwyższego, a także sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego przejdzie w stan spoczynku może też być

niezgodne z prawem Unii Europejskiej, a jego uchwalenie spowodować może naruszenie przez Polskę zobowiązań wynikających z członkostwa w UE.

Rzecznik wskazał również, że przerwanie kadencji Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego stanowi oczywiste naruszenie art. 180 ust. 3 Konstytucji. Z tego konstytucyjnego przepisu wynika, że Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego powołuje Prezydent RP na sześcioletnią kadencję, spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego. Ustawodawca nie może więc poprzez zabiegi polegające na odwoływaniu się do obniżenia granicy wieku, po osiągnięciu której sędziowie przechodzą w stan spoczynku, wkraczać w określoną konstytucyjnie sześcioletnią kadencję Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Konstytucja nie przyznaje Prezydentowi RP jakiegokolwiek uprawnienia do decydowania o tym, czy osoba pełniąca funkcję Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego w dalszym ciągu zachowa tę funkcję, a także nie przewiduje kompetencji Prezydenta RP do powierzania kierowania Sądem Najwyższym wskazanemu przez siebie sędziemu SN.

W zakresie okoliczności skutkujących wygaszeniem stosunku służbowego kolejną dotychczas nieznaną przesłanką, która została wprowadzona w projekcie ustawy o SN, jest posiadanie przez sędziego obywatelstwa obcego państwa. W ocenie Rzecznika sędziowie oraz asesory, którzy w chwili obecnej sprawują swój urząd na podstawie dotychczasowych przepisów, nie mogą zostać go pozbawieni na skutek wejścia w życie proponowanego rozwiązania przewidującego wymóg posiadania wyłącznie obywatelstwa polskiego. Niedopuszczalne jest wprowadzanie przez ustawodawcę automatyzmu utraty urzędu w razie zaistnienia ustawowo określonych przesłanek. Konstytucja przewiduje gwarancję, jaka musi zostać zachowana w przypadku odstąpienia od zasady nieusuwalności sędziów w postaci złożenia sędziego z urzędu. Jest nią wymóg polegający na tym, iż „złożenie sędziego z urzędu może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu”. Oznacza to, że żaden inny organ władzy publicznej nie może mieć kompetencji do podejmowania rozstrzygnięć w tym zakresie.

Projektowana ustawa o SN wprowadza nowy środek zaskarżenia w postaci skargi nadzwyczajnej. Zdaniem Rzecznika idea wprowadzenia do systemu prawnego nadzwyczajnego środka zaskarżenia w obronie prawa (w szczególności w obronie praw lub wolności jednostki) co do zasady zasługuje na aprobatę, jednak tylko w tych sprawach, w których obowiązujący obecnie system prawny nie przewiduje już takiego nadzwyczajnego środka prowadzącego do uchylenia zaskarżonego prawomocnego orzeczenia. Środek ten powinien służyć naprawie błędów sądowych i mieć wyraźne, niezbyt odległe ramy czasowe wyznaczające jego dopuszczalność. Tymczasem przedstawiona w projekcie ustawy o SN propozycja skargi nadzwyczajnej zmierza do wprowadzenia rozwiązania, według którego w istotnej części spraw sądowych dopuszczalne będzie postępowanie w czterech instancjach, przy czym dwa szczeble tego postępowania będą obejmowały postępowanie nadzwyczajne już po uprawomocnieniu się orzeczenia sądowego.

Natomiast projekt ustawy o KRS przewiduje, że: „Sejm wybiera członków Krajowej Rady Sądownictwa spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, na wspólną czteroletnią kadencję”. Propozycja odebrania władzy sądowniczej uprawnienia do wyboru sędziów pełniących funkcję członków KRS i przekazania go władzy ustawodawczej, w ocenie Rzecznika, prowadzi do niedopuszczalnej ingerencji władzy wykonawczej w zarządzanie wymiarem sprawiedliwości, a w konsekwencji do naruszenia Konstytucji.

W projekcie ustawy o KRS proponuje się również wprowadzenie regulacji zapewniającej reprezentację w KRS, „w miarę możliwości”, sędziów należących do poszczególnych rodzajów i szczebli sądów. W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazuje się, że regulacja ta „obliguje Sejm, do uwzględnienia, przy dokonywaniu wyboru, potrzeby reprezentacji w Radzie sędziów poszczególnych rodzajów i szczebli sądów”. W ocenie Rzecznika przewidziane w projekcie ustawy o KRS rozwiązanie nie zawiera jakichkolwiek gwarancji, że sędziowie każdego rodzaju i szczebla sądów zostaną wybrani do KRS. Ponadto, zaproponowane rozwiązanie, umożliwiające przerwanie kadencji obecnych członków KRS będących sędziami, jest niezgodne z Konstytucją, która przewiduje, że kadencja członków KRS trwa 4 lata.

W przekonaniu Rzecznika, z uwagi na postanowienia polskiej ustawy zasadniczej, projekty ustaw o KRS i o SN nie powinny zostać przyjęte przede wszystkim z punktu widzenia efektywności ochrony praw obywatelskich, a w szczególności z punktu widzenia zapewnienia każdej osobie skuteczności realizacji jej konstytucyjnego prawa do niezależnego, bezstronnego i niezawisłego sądu.

VII.602.6.2014 z 22 listopada 2017 r. – wystąpienie do Marszałka Sejmu RP w sprawie projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych.

Problematyka poruszona w projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych jest niezwykle istotna dla właściwego funkcjonowania demokratycznego państwa, dlatego znajduje się w sferze szczególnego zainteresowania Rzecznika Praw Obywatelskich.

Poważne zastrzeżenia budzą przede wszystkim propozycje radykalnych zmian dotyczących administracji wyborczej. Zdaniem Rzecznika są one nie tylko nieuzasadnione, ale wręcz groźne dla uczciwego i rzetelnego przeprowadzania wyborów i referendum w Rzeczypospolitej Polskiej oraz ochrony praw wyborczych obywateli.

Model administracji wyborczej obowiązujący w Polsce określić można mianem modelu niezależnej administracji wyborczej (ang. *independent model*), a

więc administracji niezależnej od innych władz państwowych. Model ten jest stosowany w praktyce w większości państw demokratycznych. Tymczasem w Projekcie proponowana jest zmiana, zgodnie z którą sędziowski, czyli profesjonalny i niezależny charakter Państwowej Komisji Wyborczej, który gwarantowany był przez skład (sędziowie Trybunału Konstytucyjnego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sądu Najwyższego) oraz sposób wyboru członków, zostaje zlikwidowany. W składzie PKW, zgodnie z zamierzeniami projektodawców, zasiadać mają tylko dwaj sędziowie (jeden Trybunału Konstytucyjnego oraz jeden Naczelnego Sądu Administracyjnego), natomiast wszyscy pozostali członkowie reprezentować mają kluby poselskie i powoływani mają być na kadencję powiązaną z kadencją Sejmu RP. W oczywisty sposób spowoduje to uzależnienie Komisji od czynników politycznych. Stan taki w negatywny sposób wpłynie na realizację i ochronę konstytucyjnych praw wyborczych obywateli.

Państwowa Komisja Wyborcza sprawuje kontrolę nie tylko nad finansowaniem kampanii wyborczych, ale również nad finansowaniem partii politycznych. Trudno zatem pozytywnie ocenić proponowane rozwiązania, zgodnie z którymi ugrupowania polityczne poprzez swoich przedstawicieli w PKW będą w praktyce kontrolować same siebie i podejmować rozstrzygnięcia mające niezwykle istotne konsekwencje dla funkcjonowania (i *de facto* kształtu) systemu partyjnego m.in. dotyczące subwencji.

Zdecydowanie negatywnie ocenić należy również zamysł odejścia od sędziowskiego modelu w odniesieniu do jednoosobowych, kadencyjnych organów wyborczych, jakimi są komisarze wyborczy. W Projekcie przewiduje się, że obecnych komisarzy zastąpią nowi, przy czym planuje się powoływanie dwóch rodzajów komisarzy: wojewódzkich i powiatowych. Kandydaci na komisarzy nie muszą być odtąd niezawisłymi sędziami, formułuje się wyłącznie wymóg posiadania wykształcenia wyższego prawniczego. Projekt nie wskazuje żadnych ograniczeń w odniesieniu do członkostwa komisarza w partii politycznej i prowadzenia działalności politycznej. Komisarze wojewódzcy mają m.in. samodzielnie dokonywać podziału województwa na okręgi wyborcze. Jest to kwestia niezwykle istotna dla właściwego funkcjonowania systemów wyborczych a wszelkie nieprawidłowości mogą prowadzić do różnorodnych deformacji wyników wyborów. Powodować to może w prosty sposób ograniczenie praw wyborczych obywateli.

Ponadto, zastrzeżenia budzi przekazanie procedury podziału jednostek samorządu terytorialnego na obwody głosowania komisarzom powiatowym, a także nowych kompetencji względem rad gmin i wójta.

Istotne są proponowane zmiany dotyczące organizowania wyborów na najniższych szczeblach. W Projekcie przewiduje się powołanie zupełnie nowej struktury, jaką ma być Korpus Urzędników Wyborczych. Ponieważ jego członkowie będą musieli odpowiadać różnego rodzaju kryteriom, powstaje obawa, że wykluczą one większość obecnych, doświadczonych urzędników

wyborczych. Problematyczna może być wówczas skuteczna realizacja powierzonych członkom Korpusu zadań, szczególnie w kontekście koordynacji pracy różnych urzędów.

Rzecznik wskazał także, że Projekt mimo zakładania tak radykalnych zmian nie przewiduje dłuższego *vacatio legis*, umożliwiającego odpowiednie przygotowania. Wydaje się, że w zamierzeniu autorów Projektu zdecydowana większość nowych konstrukcji miałaby wejść w życie przed wyborami samorządowymi planowanymi na listopad 2018 roku. Tak krótki czas budzić może poważne obawy o rzetelne przygotowanie i przeprowadzenie wyborów.

Projekt przewiduje też zmiany w strukturze i zasadach wyłaniania terytorialnych oraz obwodowych komisji wyborczych (OKW). Mają one obejmować m.in. kwestie zgłaszania i powoływania członków obwodowych komisji wyborczych. W tym zakresie zakłada się wyraźne uprzywilejowanie kandydatów – wyborców zgłaszanych przez komitety wyborcze partii politycznych lub koalicji partii politycznych (uzyskujących mandaty w poprzednich wyborach do Sejmików lub do Sejmu RP). Prowadzi to do wyraźnego osłabienia znaczenia kandydatów innych komitetów wyborczych, a nawet dyskryminacji części wyborców, m.in. przedstawicieli niepartyjnych komitetów wyborczych.

Ogromne wątpliwości budzić może propozycja, zgodnie z którą członkowie obwodowych komisji wyborczych (OKW) będą mogli prowadzić agitację wyborczą na rzecz poszczególnych kandydatów i komitetów wyborczych, o ile będzie ona prowadzona poza lokalem wyborczym i poza pracami komisji wyborczej. Rozwiązanie takie, w przekonaniu Rzecznika, prowadzi do poważnego zagrożenia dla zasady pełnej bezstronności organów wyborczych.

Rzecznik zdecydowanie negatywnie ocenił planowane w Projekcie zlikwidowanie instytucji głosowania korespondencyjnego, która została wprowadzona z myślą o ułatwieniu, a w niektórych wypadkach wręcz umożliwieniu udziału w wyborach grup wyborców napotykających poważne trudności organizacyjno-techniczne w dotarciu do lokali wyborczych: osób z niepełnosprawnością czy wyborców przebywających poza granicami kraju. Zdaniem Rzecznika planowana likwidacja procedury głosowania korespondencyjnego negatywnie wpłynie na realizację fundamentalnej zasady powszechności wyborów, powodując stan, w którym część wyborców utraci możliwość skutecznego udziału w wyborach. Spowoduje to pogłębienie dyskryminacji oraz będzie wyrazem braku zainteresowania Państwa potrzebami jego obywateli.

Poważnego rozważenia i namysłu wymaga kwestia transmisji z lokalu wyborczego za pośrednictwem publicznej dostępnej sieci elektronicznego przekazywania danych (lub gdy nie jest to możliwe, rejestracji za pomocą urządzeń utrwalających obraz i dźwięk przebiegu prac obwodowych komisji wyborczych w lokalu wyborczym). Powstaje obawa, czy nowe regulacje umożliwią, m.in. poprzez transmisję czy rejestrację, uzyskanie w zasadzie

nieograniczonej liczbie odbiorców wiedzy o tym, który z wyborców głosował. Co więcej, w wyborach stosowana jest od ubiegłego roku przezroczysta urna wyborcza, w której wrzucana karta do głosowania jest widoczna i może w praktyce, w pewnych okolicznościach, ukazać preferencję wyborcy wobec innych osób. Kwestia transmisji i rejestracji również stwarza w tym kontekście zagrożenia i obawy o zapewnienie jednej z podstawowych zasad wyborów, jaką jest zasada tajności głosowania.

Nie sposób też, w odniesieniu do planowanego wprowadzenia transmisji z lokalu wyborczego (lub rejestracji), pominąć zgłaszanych już wcześniej poważnych głosów krytyki wobec możliwości występowania kolizji tego rozwiązania z kardynalnymi prawami obywatelskimi, jak prawo do ochrony własnego wizerunku, czy też prawo do prywatności.

Rzecznik zwrócił się do Marszałka z prośbą o przyjęcie powyższego stanowiska, poinformowanie o nim Posłów oraz wykorzystanie w dalszych pracach nad projektem ustawy.

II.518.7.2017 z 24 listopada 2017 r. – wystąpienie do Przewodniczącego Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach w sprawie instytucji obrony koniecznej, jej granic oraz konsekwencji jej przekroczenia.

W zainteresowaniu Rzecznika Praw Obywatelskich pozostaje problematyka instytucji obrony koniecznej unormowanej w art. 25 Kodeksu karnego, a zwłaszcza jej granic oraz konsekwencji przekroczenia.

Jako przyczynę nowelizacji instytucji obrony koniecznej wskazuje się ocenę dotychczasowej praktyki stosowania prawa. Zdaniem projektodawcy najczęściej popełnianym błędem w orzecznictwie jest dokonywanie oceny niebezpieczeństwa zamachu bez uwzględnienia elementów subiektywnych, z pozycji *ex post* – przez pryzmat skutków obrony. Proponuje się w zamian ocenę *ex ante*. W opinii Rzecznika powyższy zarzut nie znajduje odzwierciedlenia w orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów powszechnych. Sądy proponują, by ocena działań obronnych nie była dokonywana przez pryzmat skutków, jakie te działania spowodowały. W przeciwnym wypadku dojdzie do podważenia istoty obrony koniecznej.

Zgodnie z orzecznictwem prawo do obrony koniecznej przysługuje zaatakowanemu zawsze i niezależnie od tego, czy np. mógł uniknąć niebezpieczeństwa związanego z zamachem przez ucieczkę, ukrywanie się przed napastnikiem, wezwanie pomocy osób trzecich, czy też poprzez poszukiwanie ochrony u znajdującego się w pobliżu przedstawiciela organów porządku publicznego. Napadnięty ma nie tylko prawo do obrony, ale i prawo do obrony skutecznej – może on użyć wszelkich środków i technik, które stworzą realną szansę na skuteczne odparcie zamachu. Wbrew twierdzeniom projektodawcy w orzecznictwie dominuje pogląd, że zaatakowany nie ma obowiązku wybrania najmniej dotkliwego środka obrony, czy też zachowania proporcji, lecz to sposób obrony i naruszane dobro napastnika nie może być w rażącej dysproporcji do

okoliczności zamachu i zagrożonego dobra. Nie ma przy tym potrzeby wykazywania, że oskarżony faktycznie czuł strach przed napastnikiem.

Wątpliwości Rzecznika budzi również przyznanie skuteczniejszej ochrony mirowi domowemu niż innym dobrom jak np. życie, zdrowie, wolność osobista czy wolność seksualna. Skutkiem nowelizacji, w przypadku wtargnięcia na posesję czy kradzieży z włamaniem, możliwe będzie przekroczenie granic obrony koniecznej, podczas gdy w sytuacji przestępstwa rozboju, zgwałcenia czy usiłowania zabójstwa, przekroczenie będzie mogło skutkować przypisaniem odpowiedzialności karnej. Zdaniem Rzecznika takie rozwiązanie skutkuje nieuzasadnionym rozgraniczeniem i zróżnicowaniem zasad odpowiedzialności osoby przekraczającej granice obrony koniecznej. Obecna regulacja jest na tyle ogólna, że niezależnie od miejsca bronienia się, przy spełnieniu przesłanek pozwala na uniknięcie kary przez przekraczającego granice obrony koniecznej.

Ponadto, w ocenie Rzecznika, nowelizacja może zwiększyć uprawnienia napastnika. W przypadku przekroczenia granic obrony koniecznej przez broniącego się pozwoli mu to na podjęcie skutecznych i legalnych działań w ramach obrony koniecznej. Wyłączona bowiem została karalność takiego zachowania, a nie jego bezprawność. Oznacza to, że przekraczając granice obrony koniecznej broniący się działa bezprawnie – napastnik będzie więc mógł korzystać z prawa do obrony koniecznej przeciwko broniącemu się.

Wyłączenie karalności („nie podlega karze”) jest równoznaczne z przyznaniem prokuratorowi władzy rozstrzygania tych kwestii. Tymczasem ze względu na wagę dóbr, o których przychodzi w takich sytuacjach rozstrzygać, konieczne jest zapewnienie jawności procedury oraz niezawisłość, którą dysponuje sąd, a nie prokurator.

W związku z powyższym Rzecznik przedstawił Przewodniczącemu Komisji Nadzwyczajnej spostrzeżenia, z prośbą o ich rozważenie i uwzględnienie w toku prac legislacyjnych nad projektem nowelizacji Kodeksu karnego.

VII.561.8.2017 z 29 listopada 2017 r. – wystąpienie do Marszałka Sejmu RP w sprawie ograniczania dostępu do służby publicznej wobec sędziów, asesorów i ławników na skutek wprowadzenia wymogu posiadania wyłącznie obywatelstwa polskiego.

W dniu 26 września 2017 r. projekt ustawy o Sądzie Najwyższym (dalej: projekt ustawy), przewidujący uchylenie ustawy o Sądzie Najwyższym (dalej: ustawa o SN), został przekazany do Sejmu RP przez Prezydenta RP. W związku z projektem Rzecznik Praw Obywatelskich, stojący na straży wolności i praw człowieka i obywatela, zwrócił uwagę na problem ograniczania dostępu do służby publicznej wobec sędziów, asesorów i ławników na skutek wprowadzenia wymogu posiadania wyłącznie obywatelstwa polskiego na tle konieczności zapewnienia każdemu prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

W ocenie Rzecznika zasady dostępu do służby publicznej muszą mieć charakter obiektywny, tak by umożliwiały ubieganie się o przyjęcie do tej służby różnym kandydatom zgodnie z zasadami równości szans, bez jakichkolwiek dyskryminacji i nieuzasadnionych ograniczeń. Zdaniem Rzecznika istota sprawy sprowadza się więc do odpowiedzi na pytanie, czy wprowadzenie wobec obywatela polskiego kandydującego na stanowisko sędziego, asesora, czy ławnika zakazu polegającego na posiadaniu jednocześnie dodatkowego obywatelstwa innego państwa jest zgodne z konstytucyjnymi standardami.

Wprowadzenie ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności lub praw wymaga wskazania przez ustawodawcę, jakie wartości konstytucyjne będą realizowane przez wprowadzoną regulację. W katalogu tych wartości oraz wśród przesłanek, których realizacja dopuszcza wspomniane ograniczenia znajdują się m.in. bezpieczeństwo lub porządek publiczny, wolności i prawa innych osób, wymóg, by ograniczenia były ustanowione w ustawie, zasada proporcjonalności czy wymóg uwzględniania zasad państwa demokratycznego. Zasada proporcjonalności jest powszechnie rozumiana jako konieczność zachowania odpowiedniej proporcji pomiędzy środkiem, jakim jest ograniczenie danego prawa lub wolności, a celem, rozumianym jako szeroko pojęty interes publiczny. Rzecznik zauważył, że z uwagi na brak wskazania w uzasadnieniu do projektu ustawy celu, jakiemu służyć ma wprowadzenie wobec kandydatów na sędziów, asesorów oraz ławników wymogu posiadania wyłącznie obywatelstwa polskiego nie można *prima facie* przyjąć, że przedmiotowa regulacja jest przydatna dla osiągnięcia celu danej regulacji. Nie został on wyartykułowany przez projektodawcę w uzasadnieniu. Trudno jest wskazać również, któremu z dóbr wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji służyć miałby wymóg posiadania przez sędziów, asesorów, czy ławników wyłącznie obywatelstwa polskiego.

Zdaniem Rzecznika wprowadzenie w projekcie ustawy o SN kryterium w postaci zakazu posiadania dodatkowego obywatelstwa przez sędziego lub asesora pozostaje w sprzeczności również z wykładnią systemową. Zgodnie z przepisami ustawy o obywatelstwie polskim obywatel polski, posiadający równocześnie obywatelstwo innego państwa, ma wobec Rzeczypospolitej Polskiej takie same prawa i obowiązki, jak osoba posiadająca wyłącznie obywatelstwo polskie. Oznacza to, że w świetle prawa polskiego osobę taką traktuje się jako posiadającą wyłącznie obywatelstwo polskie.

Ponadto, Rzecznik zwrócił uwagę na fakt, że zakaz posiadania obywatelstwa innego niż polskie będzie mieć także znaczenie dla sędziów posiadających podwójne obywatelstwo w trakcie procedury awansowej na wyższe stanowiska sędziowskie. Zgodnie z art. 60 Konstytucji obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Rzecznik wskazał, że powyższy przepis ma także zastosowanie w przypadkach ubiegania się o przeniesienie na wyższe stanowisko osób, które już zostały przyjęte do służby publicznej.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Marszałka Sejmu RP z prośbą o uwzględnienie uwag w toku procesu legislacyjnego.

VII.510.2.2017 z 30 listopada 2017 r. – wystąpienie do Prezydenta RP w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw.

W dniu 28 listopada 2017 r. sejmowa Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka (dalej jako: Komisja) przyjęła zgłoszony do Sejmu RP przez Prezydenta RP projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (dalej: projekt ustawy), łącznie z poselskimi poprawkami zgłoszonymi do tego projektu.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę na zagrożenia dla ochrony praw obywatelskich wynikające z przyjętych do projektu poprawek, a także na rozbieżności, które ujawniły się pomiędzy treścią uzasadnienia projektu nowelizacji ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, a brzmieniem przepisów w nim przewidzianych.

Prezydencki projekt ustawy zakładał, że wprowadzony zostanie wybór zgłoszonych kandydatów przez Sejm kwalifikowaną większością 3/5 głosów, co miało zapewnić wyłonienie członków KRS nie tylko przez większość parlamentarną, lecz również przez pozostałe ugrupowania reprezentowane w Sejmie. W przypadku braku kompromisu zastosowanie miała mieć procedura dodatkowego wyboru w formie głosowania imiennego, co uniezależniłoby skład Rady od woli aktualnej większości parlamentarnej. Efektem powyższego rozwiązania miał być multipartyjny wybór członków KRS. Treść poprawki przyjętej przez Komisję sejmową przewiduje jednak zastąpienie głosowania imiennego bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów w przypadku niemożności uzyskania konsensusu odnośnie wyboru członków Rady. Zdaniem Rzecznika takie rozwiązanie przyczyni się do upolitycznienia wyboru członków KRS będących sędziami.

Jeżeli chodzi o zagwarantowanie reprezentatywności sędziów sądów różnych szczebli i rodzajów w KRS, Rzecznik zauważył, że w projekcie ustawy proponuje się wprowadzenie regulacji zapewniającej reprezentację w KRS, „w miarę możliwości”, sędziów należących do poszczególnych rodzajów i szczebli sądów. W rzeczywistości jednak rozwiązanie to nie zawiera jakichkolwiek gwarancji, że sędziowie każdego rodzaju i szczebla sądów zostaną wybrani do KRS, a więc prowadzi do tego, iż realizacja wskazanego postulatu i słusznego dla dobra wymiaru sprawiedliwości założenia, pozostawione zostają dobrej bądź złej woli polityków, którzy podejmują faktycznie decyzję o wyborze odpowiednich, ich zdaniem, kandydatów do KRS spośród sędziów. Nie są oni przy tym zobligowani normatywnie do uwzględnienia w swoich dyskrecyjnych decyzjach proporcjonalnego udziału w KRS przedstawicieli sądów poszczególnych szczebli oraz ich rodzajów.

Zastrzeżenia Rzecznika budzi także możliwość zgłaszania kandydatów wybieranych przez grupy prokuratorów podległych Ministrowi Sprawiedliwości - Prokuratorowi Generalnemu, zwłaszcza w świetle rozległych uprawnień, jakie posiada ten organ, zarówno w sferze administracyjnego nadzoru nad wymiarem sprawiedliwości, jak i poszczególnymi prokuratorami.

Ponadto, w zaproponowanym przez Prezydenta, a następnie przyjętym przez Komisję projekcie ustawy, nie zagwarantowano jakiegokolwiek mechanizmu prawnego, który w realny sposób dawałby obywatelom wpływ na to kto zostanie wybrany do KRS albo umożliwiał kontrolę procesu tego wyboru.

W ocenie Rzecznika stopień ingerencji dokonanej przez Komisję w treść prezydenckiego projektu wymaga albo dokonania poważnej korekty uzasadnienia projektu ustawy o KRS, bądź też – co wydaje się w tej sytuacji rozwiązaniem najwłaściwszym – skorzystania z rozwiązania przewidzianego w Konstytucji, zgodnie z którym „wnioskodawca może wycofać projekt ustawy w toku postępowania ustawodawczego w Sejmie do czasu zakończenia drugiego czytania projektu”.

VII.510.2.2017 z 5 grudnia 2017 r. – wystąpienie do Prezydenta RP w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym.

W dniu 30 listopada 2017 r. sejmowa Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka przyjęła zgłoszony do Sejmu RP przez Pana Prezydenta projekt ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym (dalej: projekt ustawy o SN), łącznie z poselskimi poprawkami wniesionymi do tego projektu. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę na zagrożenia dla ochrony praw obywatelskich wynikające z przyjętych do projektu poprawek.

Wątpliwości konstytucyjne Rzecznika wzbudziła przede wszystkim treść poprawek odnoszących się do oddziaływania Prezydenta RP oraz Ministra Sprawiedliwości na postępowania dyscyplinarne sędziów Sądu Najwyższego.

Poprawki te przewidują możliwość wyznaczenia przez Prezydenta RP Nadzwyczajnego Rzecznika Dyscyplinarnego (dalej: NRZD) do prowadzenia określonej sprawy dotyczącej sędziego Sądu Najwyższego również spośród prokuratorów Prokuratury Krajowej. Wyznaczenie NRZD wyłącza Rzecznika Dyscyplinarnego Sądu Najwyższego od podejmowania czynności w sprawie. Co więcej, jeżeli Prezydent RP w sprawie przewinień dyscyplinarnych wyczerpujących znamiona umyślnych przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego nie wyznaczył NRZD, Minister Sprawiedliwości może zawiadomić Prezydenta RP o zamiarze wyznaczenia Rzecznika. Jeżeli Prezydent RP nie wyznaczy tego Rzecznika w terminie 14 dni od dnia otrzymania zawiadomienia od Ministra Sprawiedliwości, Minister może wyznaczyć tego Rzecznika jeżeli przemawia za tym „dobro postępowania”.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich poprawka ta umożliwia dyskrecjonalne ze strony władzy wykonawczej decydowanie o zastąpieniu prowadzenia postępowania dyscyplinarnego przez Rzecznika Dyscyplinarnego

Sądu Najwyższego na rzecz NRZD. Niezrozumiale wydają się być również argumenty mające przemawiać za możliwością pełnienia tych funkcji przez prokuratorów z uwagi na ich doświadczenie występowania w roli rzeczników interesu publicznego oraz eliminacji w ten sposób „wewnątrzkorporacyjnej solidarności” sędziowskiej.

Propozycja włączenia prokuratorów, pełniących funkcję Nadzwyczajnego Rzecznika, w postępowanie dyscyplinarne sędziów oraz mianowanie tego Rzecznika przez przedstawicieli władzy wykonawczej nie znajduje uzasadnienia w świetle standardów konstytucyjnych oraz rozwiązań systemowych odnoszących się do postępowań dyscyplinarnych w innych zawodach prawniczych. Takie rozwiązanie narusza wprost konstytucyjną zasadę podziału władzy.

Przeciwko możliwości podejmowania działań przez prokuratorów w postępowaniu dyscyplinarnym sędziów przemawia też m.in. brak znajomości przez nich specyfiki wykonywania zawodu sędziego oraz zasad deontologicznych związanych z tym zawodem, które nabyć można jedynie poprzez czynne wykonywanie tego zawodu. Ponadto, w przepisach normujących odpowiedzialność dyscyplinarną osób wykonujących zawód zaufania publicznego nie dopuszcza się pełnienia funkcji rzeczników dyscyplinarnych przez osoby niewywodzące się z danego samorządu zawodowego.

Zastrzeżenia Rzecznika wzbudzają także poprawki przyczyniające się do dalszego nieuzasadnionego wzmocnienia pozycji Izby Dyscyplinarnej SN oraz kierującego jej pracami Prezesa kosztem ograniczenia uprawnień Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Zaproponowane zmiany, prowadzące do rozdzielenia organizacyjnego pomiędzy Sądem Najwyższym, a jego Izbą Dyscyplinarną, zakładają m.in., że powołanie Prezesa Izby Dyscyplinarnej będzie samodzielną decyzją Izby Dyscyplinarnej i Prezydenta RP, bez wpływu Pierwszego Prezesa SN. Ponadto proponuje się przyznanie Prezesowi kierującemu Izbą Dyscyplinarną, kosztem kompetencji Pierwszego Prezesa SN, uprawnień przenoszenia sędziów Izby Dyscyplinarnej do innej izby. Kolejna z poprawek przyznaje Prezesowi Izby Dyscyplinarnej wgląd w czynności sądu dyscyplinarnego pierwszej instancji. Rozwiązanie to może prowadzić do naruszenia niezawisłości sędziowskiej w sprawach dyscyplinarnych.

Powyższe rozwiązania legislacyjne, w ocenie Rzecznika, prowadzą do tego, że Izba Dyscyplinarna będzie wyodrębnionym i samoistnym sądem funkcjonującym w ramach organizacyjnych Sądu Najwyższego. Przyjęcie takiego rozwiązania skutkować będzie naruszeniem zasady niezależności i autonomii Sądu Najwyższego wynikającej z jego pozycji ustrojowej określonej w Konstytucji.

Co więcej, stopień ingerencji dokonanej przez komisję sejmową, która w istotny sposób wpłynęła na ostateczny kształt zaproponowanych przez Prezydenta rozwiązań legislacyjnych, wymaga rozważenia skorzystania z możliwości przewidzianej w Konstytucji, tj. wycofania projektu ustawy do czasu zakończenia drugiego czytania projektu.

W przekonaniu Rzecznika i z uwagi na postanowienia Konstytucji, wskazany projekt ustawy o SN nie powinien zostać uchwalony w obecnym kształcie. Jego podpisanie przez Prezydenta skutkować będzie osłabieniem niezależności władzy sądowniczej oraz autonomii Sądu Najwyższego. W konsekwencji doprowadzi to również do ograniczenia prawa każdego człowieka do sądu i rzetelnego procesu. Istotą zawodu sędziego jest to, iż powinien być on niezawisły w swych decyzjach oraz bezstronny. W sytuacji podporządkowania politycznego sędziego i lęku sędziego przed możliwymi represjami ze strony władzy wykonawczej, w przypadku niepodporządkowania się woli władzy politycznej, wszyscy obywatele utracą prawo do niezależnego sądu.

VII.510.2.2017 z 11 grudnia 2017 r. – wystąpienie do Marszałka Senatu RP w sprawie ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw oraz ustawy o Sądzie Najwyższym.

Rzecznik Praw Obywatelskich monitoruje proces legislacyjny pod kątem możliwości naruszenia wolności i praw człowieka i obywatela. W przypadku niniejszych ustaw Rzecznik zwrócił uwagę na problemy, które wiążą się z zapewnieniem każdemu prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Obie ustawy budzą poważne wątpliwości z punktu widzenia ochrony wolności i praw obywatelskich.

Zawarta w ustawie o KRS propozycja odebrania władzy sądowniczej uprawnienia do wyboru sędziów pełniących funkcję członków KRS i przekazania go władzy ustawodawczej prowadzi do niedopuszczalnej ingerencji władzy wykonawczej w zarządzanie wymiarem sprawiedliwości, a w konsekwencji do naruszenia Konstytucji.

Poddanie KRS oddziaływaniu ze strony legislatywy, która ma mieć bezpośredni wpływ na 21 spośród 25 jej członków oznaczać będzie, że KRS, jako organ stojący na straży relatywnie najsłabszego segmentu władzy podlegać będzie naciskom władzy politycznej. W ocenie Rzecznika brak jest podstawy konstytucyjnej do tego, żeby sędziowie do KRS byli wybierani przez polityków. Z uwagi na powyższe, wybór członków do KRS będących sędziami według przedłożonego przez Prezydenta projektu ustawy o KRS prowadzi do naruszenia zasady trójpodziału i równowagi władz poprzez odebranie władzy sądowniczej wpływu na obsadę składu KRS.

Wątpliwości natury konstytucyjnej budzi również znacząca zmiana sposobu wyboru członków KRS będących sędziami – w stosunku do prezydenckich propozycji – polegająca na zastąpieniu głosowania imiennego bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, w przypadku niemożności uzyskania konsensusu odnośnie wyboru członków Rady. Zdaniem Rzecznika zmiana ta, odnosząca się do sposobu wyboru członków KRS spośród sędziów, pogłębi znacząco stopień upolitycznienia wyboru członków KRS będących sędziami.

Co więcej, propozycje zawarte w ustawie o KRS nie zawierają jakichkolwiek gwarancji, że sędziowie każdego rodzaju i szczebla sądów zostaną wybrani do KRS, a więc prowadzą do tego, iż realizacja wskazanego postulatu i słusznego dla dobra wymiaru sprawiedliwości założenia pozostawione zostają dobrej bądź złej woli polityków, którzy podejmują faktycznie decyzję o wyborze odpowiednich, ich zdaniem, kandydatów do KRS spośród sędziów.

Udział obywateli w procesie wyboru członków do KRS spośród sędziów ogranicza się jedynie do możliwości wskazania kandydata przez grupę najmniej 2000 obywateli, bez jakichkolwiek gwarancji zaakceptowania wskazanego przez nich kandydata przez właściwy podmiot weryfikujący kandydatów. W ustawie nie zagwarantowano więc jakiegokolwiek mechanizmu prawnego, który w realny sposób dawałby obywatelom wpływ na to kto zostanie wybrany do KRS albo umożliwiał kontrolę procesu tego wyboru.

Zaniepokojenie Rzecznika wzbudza także zawarta w ustawie regulacja, zgodnie z którą: „mandat członków Krajowej Rady Sądownictwa, wybranych na podstawie przepisów trwa do dnia poprzedzającego rozpoczęcie kadencji nowych członków Krajowej Rady Sądownictwa, nie dłużej jednak niż przez 90 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, chyba że ustał wcześniej w związku z upływem kadencji”. W ocenie Rzecznika zaproponowane rozwiązanie jest niezgodne z Konstytucją, która przewiduje, że kadencja członków KRS trwa 4 lata. Wprowadzenie wskazanego rozwiązania do systemu prawnego może też stanowić niebezpieczny precedens dla skracania kadencji innych konstytucyjnych organów.

Z kolei ustawa o SN w sposób zasadniczy obniża granicę wieku, w którym sędziowie Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego przechodzą w stan spoczynku. Wprowadza również rozwiązanie, zgodnie z którym sędzia, za zgodą Prezydenta RP, może zajmować w dalszym ciągu stanowisko sędziego Sądu Najwyższego po osiągnięciu tego wieku.

Stan spoczynku w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego stanowi jedną z określonych na poziomie konstytucyjnym gwarancji niezawisłości sędziowskiej. Zastosowanie nowej, obniżonej granicy wieku, w stosunku do obecnych sędziów Sądu Najwyższego, którzy mają uprawnienie do zajmowania stanowiska sędziego Sądu Najwyższego do dnia ukończenia 70. roku życia, wprost godzi w konstytucyjny zakaz usuwania sędziego.

Przyznanie Prezydentowi RP i Prezesowi Rady Ministrów, jako organom władzy wykonawczej, kompetencji do decydowania o tym, kto zachowa na dalszy okres status czynnego sędziego Sądu Najwyższego, w sposób rażący ingeruje w sferę niezależności Sądu Najwyższego, polegającą na niezależności od organów pozasądowych oraz niezależności od czynników politycznych, a także w zasadę niezawisłości sędziowskiej.

Art. 111 § 1 ustawy o SN spowoduje także wygaśnięcie kadencji obecnego Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, o ile Prezydent RP nie wyrazi zgody na dalsze zajmowanie stanowiska.

Przerwanie kadencji Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (także poprzez obniżenie wieku powodującego przejście sędziego w stan spoczynku) stanowi oczywiste naruszenie Konstytucji, która stanowi, że Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego powołuje Prezydent RP na sześcioletnią kadencję, spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego. Ustawodawca nie może więc poprzez zabiegi polegające na odwoływaniu się do obniżenia granicy wieku, po osiągnięciu której sędziowie przechodzą w stan spoczynku, wkraczać w określoną konstytucyjnie sześcioletnią kadencję Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego.

Konstytucja nie przyznaje też Prezydentowi RP jakiegokolwiek uprawnienia do decydowania o tym, czy osoba pełniąca funkcję Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego w dalszym ciągu zachowa tę funkcję. Uprawnienia konstytucyjne Prezydenta RP w tym zakresie są ściśle określone i obejmują wyłącznie powołanie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego.

Konstytucja nie przewiduje także przewidzianej w art. 111 § 4 projektu kompetencji Prezydenta RP do powierzania kierowania Sądem Najwyższym lub jego izbą wskazanemu przez siebie sędziemu Sądu Najwyższego.

Wątpliwości budzi też projektowane utworzenie w Sądzie Najwyższym Izby Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, która ma rozpoznawać m.in. skargi nadzwyczajne wnoszone także w sprawach, które były już przedmiotem rozpoznania Sądu Najwyższego w trybie kasacyjnym, jak również ma rozstrzygać o ważności wyborów.

W ten sposób Izba Nadzwyczajna i Spraw Publicznych złożona wyłącznie z nowych sędziów, wyłonionych przez nową KRS, której członkowie zostaną wybrani przez czynniki polityczne, będzie sprawować nadzór judykacyjny nie tylko nad sądami niższych instancji, ale także w pewnym zakresie nad Sądem Najwyższym.

Dodatkowo w rozpoznawaniu skarg nadzwyczajnych będą uczestniczyli ławnicy wybierani przez Senat.

W rzeczywistości Izba Nadzwyczajna i Spraw Publicznych będzie sprawowała nadzór judykacyjny nad orzecznictwem Sądu Najwyższego, co pozostaje w kolizji z przepisami Konstytucji wyznaczającymi granice tego nadzoru i przewidującymi, że nadzór jest sprawowany nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania.

Wątpliwości dotyczą również tego, że o ważności wyborów będzie rozstrzygać skład sędziowski wyłoniony przez KRS wybraną w większości spośród sędziów, lecz przez samych polityków. Ten sposób ukształtowania składu osobowego Izby Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych będzie wywoływał w opinii publicznej wątpliwości (nawet jeśli będą to wątpliwości nieuzasadnione) co do bezstronności w zakresie rozstrzygania o ważności wyborów. W ten sposób w oczach opinii publicznej może zostać podważone zaufanie do samego aktu wyborczego, co z pewnością nie jest intencją ustawodawcy.

Postanowienia ustawy o SN prowadzą do dalszego nieuzasadnionego wzmocnienia pozycji Izby Dyscyplinarnej SN oraz kierującego jej pracami Prezesa kosztem ograniczenia uprawnień Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego oraz do rozdziału organizacyjnego pomiędzy Sądem Najwyższym, a jego Izbą Dyscyplinarną.

Rzecznik wskazał, że zasada niezależności sądownictwa oraz autonomii Sądu Najwyższego wymaga zapewnienia Pierwszemu Prezesowi SN oraz pozostałym organom tego sądu realnego wpływu na kształt i strukturę organizacyjną Sądu Najwyższego.

Art. 89 ustawy o SN wprowadza nowy środek zaskarżenia w postaci skargi nadzwyczajnej.

Zdaniem Rzecznika idea wprowadzenia nadzwyczajnego środka zaskarżenia w obronie prawa co do zasady zasługuje na aprobatę, jednak tylko w tych sprawach, w których obowiązujący obecnie system prawny nie przewiduje już takiego nadzwyczajnego środka prowadzącego do uchylenia zaskarżonego prawomocnego orzeczenia.

Środek ten powinien służyć naprawie błędów sądowych i mieć wyraźne, niezbyt odległe, ramy czasowe wyznaczające jego dopuszczalność.

Przedstawiona w projekcie ustawy o SN propozycja skargi nadzwyczajnej zmierza zaś do wprowadzenia rozwiązania, według którego w istotnej części spraw sądowych dopuszczalne będzie postępowanie w czterech instancjach, przy czym dwa szczeble tego postępowania będą obejmowały postępowanie nadzwyczajne już po uprawomocnieniu się orzeczenia sądowego, tj. postępowanie kasacyjne i postępowanie ze skargi nadzwyczajnej wnoszonej przez uprawnione podmioty.

Już sama ta okoliczność budzi wątpliwości z punktu widzenia rzeczywistej realizacji prawa stron postępowania do rozpatrzenia ich sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, a więc w rozsądnym terminie, skoro nawet nadzwyczajne postępowanie ze skargi kasacyjnej czy też kasacji nie zawsze będzie kończyło definitywnie sprawę.

Ponadto, ustawa o SN przewiduje możliwość wyznaczenia przez Prezydenta RP Nadzwyczajnego Rzecznika Dyscyplinarnego do prowadzenia określonej sprawy dotyczącej sędziego Sądu Najwyższego również spośród prokuratorów Prokuratury Krajowej. Co więcej, jeżeli Prezydent RP nie wyznaczył NRZD, może to zrobić Minister Sprawiedliwości.

W ocenie Rzecznika propozycja włączenia prokuratorów, pełniących funkcję Nadzwyczajnego Rzecznika, w postępowanie dyscyplinarne sędziów oraz mianowanie tego Rzecznika przez przedstawicieli władzy wykonawczej nie znajduje uzasadnienia w świetle standardów konstytucyjnych oraz rozwiązań systemowych odnoszących się do postępowań dyscyplinarnych w innych zawodach prawniczych. Takie rozwiązanie narusza wprost konstytucyjną zasadę podziału władzy.

Efekt ubocznym przyznania Prezydentowi RP oraz Ministrowi Sprawiedliwości tego typu kompetencji może być wkroczenie przez organ władzy wykonawczej w sferę sprawowania wymiaru sprawiedliwości, która powinna pozostać zarezerwowana wyłącznie dla sędziów.

W świetle standardów wynikających z Konstytucji sędziowie oraz asesory, którzy w chwili obecnej sprawują swój urząd na podstawie dotychczasowych przepisów, nie mogą zostać go pozbawieni na skutek wejścia w życie proponowanego rozwiązania. Konstytucja przewiduje zakaz usuwania sędziego oraz nie dopuszcza do wprowadzania przez ustawodawcę automatyzmu utraty urzędu w razie zaistnienia ustawowo określonych przesłanek.

Skoro ustawodawca przewidział w ustawie o obywatelstwie polskim oraz w ustawie o służbie cywilnej wymóg posiadania podwójnego obywatelstwa, z zastrzeżeniem, że osoba, która posiada obywatelstwo dwóch lub więcej państw, jest traktowana wyłącznie jako obywatel polski w świetle prawa polskiego oraz dopuścił możliwość dostępu tego typu osób do stanowisk w służbie cywilnej, to w świetle przepisów Konstytucji za nieuzasadnione zróżnicowanie należy uznać sytuację wprowadzenia w projekcie ustawy o SN przesłanki w postaci posiadania wyłącznie obywatelstwa polskiego wobec kandydatów na sędziów, asesorów oraz ławników.

VII.602.6.2014 z 14 grudnia 2017 r. – wystąpienie do Przewodniczącej Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego Sejmu RP w sprawie planowanej likwidacji instytucji głosowania korespondencyjnego.

Niepokój Rzecznika Praw Obywatelskich wzbudziła informacja, że mimo licznych apeli, Wnioskodawcy w toku prac nad poselskim projektem ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, nie zdecydowali się wycofać z planu zlikwidowania instytucji głosowania korespondencyjnego.

Instytucja ta została wprowadzona w 2011 r. z myślą o ułatwieniu, a w niektórych wypadkach wręcz umożliwieniu, udziału w wyborach grup wyborców, którzy napotykają poważne trudności organizacyjno-techniczne w dotarciu do lokali wyborczych. Dlatego też w pierwszej kolejności została ona skierowana do wyborców z niepełnosprawnościami, w odpowiedzi na liczne postulaty tej grupy obywateli.

Procedura taka jest wygodna, adekwatna, cieszy się uznaniem i dużym zaufaniem obywateli z niej korzystających. Co ważne, procedura głosowania korespondencyjnego zapewnia m.in. uzyskanie nakładek na karty do głosowania w alfabecie Braille’a, ułatwiających oddawanie głosu wyborcom z dysfunkcją wzroku. Drugą grupę istotnych adresatów procedury stanowią wyborcy przebywający poza granicami kraju.

Kodeks wyborczy zakłada dwie „alternatywne” procedury głosowania – głosowanie korespondencyjne i przez pełnomocnika – kierowane przede wszystkim do wyborców, którzy mają trudności z dotarciem do lokali wyborczych, bądź wręcz głosowanie w lokalu wyborczym jest dla nich niemożliwe. Występowanie dwóch procedur umożliwia skorzystanie z tej, która wydaje się najbardziej dogodna, względem której mają zaufanie, i która – w ich przekonaniu – gwarantuje bezpieczne i skuteczne oddanie głosu. Jak pokazały wyniki badań, przeprowadzanych m.in. przez Biuro RPO, oceny obu procedur są zróżnicowane – dla części badanych znacznie większe zaufanie budziła procedura głosowania przez pełnomocnika, dla części natomiast głosowanie korespondencyjne. Wydaje się więc, że skoro obie procedury dobrze sprawdziły się w praktyce i nie powodują komplikacji organizacyjnych i technicznych w procesie przeprowadzania wyborów w Polsce, wskazane jest ich zachowanie.

W przekonaniu Rzecznika planowana likwidacja procedury głosowania korespondencyjnego negatywnie wpłynie na zagwarantowanie fundamentalnej zasady powszechności wyborów powodując stan, w którym część wyborców napotykających nie ze swojej winy trudności organizacyjne i techniczne w udziale w głosowaniu w lokalach wyborczych, utraci możliwość skutecznego udziału w wyborach. Spowoduje to pogłębienie dyskryminacji oraz będzie wyrazem braku zainteresowania Państwa potrzebami jego obywateli.

W związku z powyższym Rzecznik zaapelował o pozostawienie alternatywnych procedur głosowania w obecnym kształcie, gwarantującym osobom najbardziej zagrożonym wykluczeniem możliwość skorzystania zarówno z głosowania korespondencyjnego, jak i przez pełnomocnika.

VII.602.6.2014 z 18 grudnia 2017 r. – wystąpienie do Marszałka Senatu RP w sprawie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych.

Poważne zastrzeżenia Rzecznika Praw Obywatelskich budzą przede wszystkim radykalne zmiany dotyczące administracji wyborczej, jakie wprowadzić ma ustawa o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych. Zdaniem Rzecznika są one nie tylko nieuzasadnione, ale wręcz groźne dla uczciwego i rzetelnego przeprowadzania wyborów i referendum w Rzeczypospolitej Polskiej oraz ochrony praw wyborczych obywateli.

Państwowa Komisja Wyborcza (dalej jako: PKW) i system organów wyborczych niższego szczebla opiera się obecnie na udziale w nich sędziów, co gwarantuje pełną apolityczność, bezstronność i niezależność. Model administracji wyborczej obowiązujący w Polsce określić można mianem modelu niezależnej administracji wyborczej (ang. *independent model*), a więc administracji niezależnej od innych władz państwowych. Model ten jest

najczęściej stosowany w praktyce przez państwa demokratyczne. Co istotne, organizowanie wyborów w Polsce było do tej pory pozytywnie oceniane przez organizacje międzynarodowe, które monitorowały ich przeprowadzanie.

Tymczasem została uchwalona ustawa, zgodnie z którą sędziowski, czyli profesjonalny i niezależny charakter Państwowej Komisji Wyborczej, gwarantowany przez jej skład (sędziowie Trybunału Konstytucyjnego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sądu Najwyższego) oraz sposób wyboru członków, zostaje zlikwidowany. W składzie PKW zasiadać mają tylko dwaj sędziowie, natomiast wszyscy pozostali członkowie PKW reprezentować mają kluby parlamentarne i powoływani mają być na kadencję powiązaną z kadencją Sejmu RP. W oczywisty sposób spowoduje to uzależnienie Komisji od czynników politycznych. Stan taki w negatywny sposób wpłynie na realizację i ochronę konstytucyjnych praw wyborczych obywateli.

Państwowa Komisja Wyborcza sprawuje kontrolę nie tylko nad finansowaniem kampanii wyborczych, ale również nad finansowaniem partii politycznych. Trudno pozytywnie ocenić proponowane rozwiązania, zgodnie z którym ugrupowania polityczne poprzez swoich przedstawicieli w PKW będą w praktyce kontrolować same siebie i podejmować rozstrzygnięcia mające niezwykle istotne konsekwencje dla funkcjonowania i kształtu systemu partyjnego, a dotyczące m.in. subwencji.

Rzecznik zdecydowanie negatywnie ocenił również zamysł odejścia od sędziowskiego modelu w odniesieniu do jednoosobowych, kadencyjnych organów wyborczych, jakimi są komisarze wyborczy. Rozwiązania te godzą w zasadę niezawisłości organów wyborczych i stanowią oczywiste zaprzeczenie przyjętego obecnie modelu ich pełnej niezależności od innych władz.

Ustawa, mimo że wprowadza tak radykalne zmiany, nie przewiduje dłuższego *vacatio legis*, umożliwiającego podjęcie odpowiednich przygotowań. Jak się wydaje, w zamierzeniu Wnioskodawców, zdecydowana większość nowych konstrukcji miałyby wejść w życie przed wyborami samorządowymi planowanymi na listopad 2018 r. Budzić to może poważne obawy o ich rzetelne przygotowanie i przeprowadzenie.

Rzecznik zwrócił również uwagę na przewidywane zmiany w strukturze i zasadach wyłaniania terytorialnych oraz obwodowych komisji wyborczych (dalej jako: OKW). Mają one w odniesieniu do OKW obejmować obok poważnych zmian w strukturze komisji (dwa rodzaje komisji) m.in. kwestie zgłaszania i powoływania członków obwodowych komisji wyborczych. W tym zakresie zakłada się znaczące uprzywilejowanie kandydatów – wyborców zgłaszanych przez komitety wyborcze partii politycznych lub koalicji partii politycznych (uzyskujących mandaty w poprzednich wyborach do sejmików lub do Sejmu RP). Może to prowadzić do wyraźnego osłabienia znaczenia kandydatów innych komitetów wyborczych, a nawet zjawiska dyskryminacji części wyborców, m.in. przedstawicieli niepartyjnych komitetów wyborczych.

Ogromne wątpliwości budzić może rozwiązanie ustawy, zgodnie z którym członkowie obwodowych komisji wyborczych będą mogli prowadzić agitację wyborczą na rzecz poszczególnych kandydatów i komitetów wyborczych, o ile będzie ona prowadzona poza lokalem wyborczym i poza pracami komisji wyborczej. W przekonaniu Rzecznika taka regulacja prowadzi do poważnego zagrożenia dla zasady pełnej bezstronności organów wyborczych.

Rzecznik zdecydowanie negatywnie ocenił wynikające z ustawy zlikwidowanie instytucji głosowania korespondencyjnego, która została wprowadzona z myślą o ułatwieniu, a w niektórych wypadkach wręcz umożliwieniu udziału w wyborach grup wyborców napotykających poważne trudności organizacyjno-techniczne w dotarciu do lokali wyborczych: osób z niepełnosprawnością czy wyborców przebywających poza granicami kraju. Planowana likwidacja procedury głosowania korespondencyjnego narusza fundamentalną zasadę powszechności wyborów powodując stan, w którym część wyborców napotykających, nie ze swojej winy, trudności organizacyjne i techniczne w udziale w głosowaniu w lokalach wyborczych, utraci możliwość skutecznego udziału w wyborach. Spowoduje to pogłębienie dyskryminacji oraz będzie wyrazem braku zainteresowania Państwa potrzebami jego obywateli, a także działaniem wbrew międzynarodowym zobowiązaniom Rzeczypospolitej Polskiej, jakie wynikają m.in. z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

Rozważenia i namysłu wymaga również kwestia transmisji z lokalu wyborczego za pośrednictwem publicznej dostępnej sieci elektronicznego przekazywania danych (lub gdy nie jest to możliwe, rejestracji za pomocą urządzeń utrwalających obraz i dźwięk przebiegu prac obwodowych komisji wyborczych w lokalu wyborczym). Powstaje obawa, czy nowe regulacje umożliwią, m.in. poprzez transmisję czy rejestrację, uzyskanie w zasadzie nieograniczonej liczbie odbiorców wiedzy o tym, który z wyborców głosował. Co więcej, w wyborach stosowana jest od ubiegłego roku przezroczysta urna wyborcza, w której wrzucana karta do głosowania jest widoczna i może w praktyce, w pewnych okolicznościach, ukazać preferencję wyborcy wobec innych osób. Kwestia transmisji i rejestracji również stwarza w tym kontekście zagrożenia i obawy o zapewnienie jednej z podstawowych zasad wyborów, jaką jest zasada tajności głosowania oraz o zagwarantowanie prawa do ochrony własnego wizerunku i prawa do prywatności.

Poważne zastrzeżenia budzi kwestia dopisków na kartach do głosowania. Zgodnie z ustawą, odmiennie od obowiązującej obecnie regulacji, poczynienie znaków lub dopisków w kratce nie wpływa na ważność oddanego na niej głosu. Oznacza to, że wszelkie znaki graficzne (inne niż „X”) naniesione w obrębie kratki, takie jak zamazanie kratki, przekreślenie znaku w kratce, nie stanowią podstawy do uznania głosu za nieważny. Rzecznik w pełni podzielił w tej kwestii obawy formułowane przez ekspertów, naukowców oraz Państwową Komisję Wyborczą, że regulacja taka stwarza duże ryzyko nie tylko występowania

nieprawidłowości czy rozbieżności interpretacyjnych w zakresie ważności głosu, ale wręcz zagraża całemu procesowi uczciwego przeprowadzenia wyborów.

Ustawa wprowadza również poważne zmiany dotyczące zasad finansowania kampanii wyborczych, umożliwiające prowadzenie agitacji zasadniczo przez każdy podmiot bez względu na posiadane zasoby finansowe i źródło ich pochodzenia. Czyni to w efekcie obowiązujące limity wydatków iluzorycznymi, a kontrolę finansowania kampanii wyborczej – wysoce problematyczną. W ocenie Rzecznika takie rozwiązanie stoi w sprzeczności z zasadą jawności finansowania polityki.

VII.510.2.2017 z 19 grudnia 2017 r. – wystąpienie do Prezydenta RP w sprawie ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw oraz ustawy o Sądzie Najwyższym.

W dniu 8 grudnia 2017 r. Sejm RP uchwalił ustawę o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (dalej: ustawa o KRS) oraz ustawę o Sądzie Najwyższym (dalej: ustawa o SN), które zostały przekazane Prezydentowi do podpisu.

Rzecznik Praw Obywatelskich monitoruje regularnie proces legislacyjny pod kątem możliwości naruszenia wolności i praw człowieka i obywatela. W przypadku ww. ustaw Rzecznik zwrócił uwagę na problemy, które wiążą się z zapewnieniem każdemu prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Obie ustawy budzą poważne wątpliwości z punktu widzenia ochrony wolności i praw obywatelskich.

Zawarta w ustawie o KRS propozycja odebrania władzy sądowniczej uprawnienia do wyboru sędziów pełniących funkcję członków KRS i przekazania go władzy ustawodawczej prowadzi do niedopuszczalnej ingerencji władzy wykonawczej w zarządzanie wymiarem sprawiedliwości, a w konsekwencji do naruszenia Konstytucji.

Poddanie KRS oddziaływaniu ze strony legislatywy, która ma mieć bezpośredni wpływ na 21 członków spośród 25 jej członków oznaczać będzie, że KRS, jako organ stojący na straży relatywnie najsłabszego segmentu władzy podlegać będzie naciskom władzy politycznej. W ocenie Rzecznika brak jest podstawy konstytucyjnej do tego, żeby sędziowie do KRS byli wybierani przez polityków, zaś wybór członków do KRS będących sędziami według przepisów nowej ustawy o KRS prowadzi do naruszenia zasady trójpodziału i równowagi władz poprzez odebranie władzy sądowniczej wpływu na obsadę składu KRS.

Art. 1 id ust. 6 ustawy o KRS przewiduje znaczącą zmianę sposobu wyboru członków KRS będących sędziami – w stosunku do prezydenckich propozycji – polegającą na zastąpieniu głosowania imiennego bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, w przypadku niemożności uzyskania konsensusu odnośnie wyboru członków Rady. W opinii Rzecznika przyjęta w ustawie o KRS zmiana, odnosząca się do sposobu wyboru

członków KRS spośród sędziów, pogłębi znacząco stopień upolitycznienia wyboru członków KRS będących sędziami.

Z kolei proponowany 9a ust. 2 ustawy o KRS nie zawiera jakichkolwiek gwarancji, że sędziowie każdego rodzaju i szczebla sądów zostaną wybrani do KRS, a więc prowadzi do tego, iż realizacja wskazanego postulatu i słusznego dla dobra wymiaru sprawiedliwości założenia, aby reprezentację w Radzie umożliwić sędziom należącym do poszczególnych rodzajów i szczebli sądów, pozostawione zostają dobrej bądź złej woli polityków, którzy podejmują faktycznie decyzję o wyborze odpowiednich, ich zdaniem, kandydatów do KRS spośród sędziów.

Rzecznik wskazał także, że w ustawie nie zagwarantowano jakiegokolwiek mechanizmu prawnego, który w realny sposób dawałby obywatelom wpływ na to, kto zostanie wybrany do KRS albo umożliwiał kontrolę procesu tego wyboru.

Zaniepokojenie Rzecznika wzbudza zawarta w ustawie regulacja, zgodnie z którą: „mandat członków Krajowej Rady Sądownictwa, o których mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, wybranych na podstawie przepisów dotychczasowych, trwa do dnia poprzedzającego rozpoczęcie kadencji nowych członków Krajowej Rady Sądownictwa, nie dłużej jednak niż przez 90 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, chyba że ustał wcześniej w związku z upływem kadencji”. W ocenie Rzecznika zaproponowane rozwiązanie jest niezgodne z art. 187 ust. 3 Konstytucji, który przewiduje, że kadencja członków KRS trwa 4 lata.

Natomiast ustawa o SN w sposób zasadniczy obniża granicę wieku, w którym sędziowie Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego przechodzą w stan spoczynku. Wprowadza również rozwiązanie, zgodnie z którym sędzia, za zgodą Prezydenta RP, może zajmować w dalszym ciągu stanowisko sędziego Sądu Najwyższego po osiągnięciu tego wieku. Projektowane zastosowanie owej nowej, obniżonej granicy wieku, w stosunku do obecnych sędziów Sądu Najwyższego, którzy posiadają uprawnienie do zajmowania stanowiska sędziego Sądu Najwyższego do dnia ukończenia 70. roku życia, zdaniem Rzecznika, wprost godzi w konstytucyjny zakaz usuwania sędziego.

Co ważne, wprowadzenie do systemu prawa nowego instrumentu w postaci skargi nadzwyczajnej przemawia za dalszym pełnieniem obowiązków przez obecnych sędziów Sądu Najwyższego aż do osiągnięcia 70. roku życia, ponieważ jej wprowadzenie spowoduje zwiększenie, a nie zmniejszenie, liczby spraw kierowanych do Sądu Najwyższego. Nie istnieje zatem żaden racjonalny argument przemawiający za koniecznością odsunięcia za pomocą ustawy tych sędziów od orzekania w okresie pomiędzy osiągnięciem przez nich 65. a 70. rokiem życia.

Ponadto, w ocenie Rzecznika przyznanie Prezydentowi RP i Prezesowi Rady Ministrów jako organom władzy wykonawczej kompetencji do decydowania o tym, kto zachowa na dalszy okres status czynnego sędziego Sądu Najwyższego,

w sposób rażący ingeruje w sferę niezależności Sądu Najwyższego polegającą na niezależności od organów pozasądowych oraz niezależności od czynników politycznych, a także w zasadę niezawisłości sędziowskiej.

Przerwanie kadencji Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (także poprzez obniżenie wieku powodującego przejście sędziego w stan spoczynku) stanowi oczywiste naruszenie Konstytucji. Ustawodawca nie może bowiem poprzez zabiegi polegające na odwoływaniu się do obniżenia granicy wieku, po osiągnięciu której sędziowie przechodzą w stan spoczynku, wkraczać w określoną konstytucyjnie sześcioletnią kadencję Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Konstytucja nie przyznaje też Prezydentowi RP jakiegokolwiek uprawnienia do decydowania o tym, czy osoba pełniąca funkcję Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego w dalszym ciągu zachowa tę funkcję ani nie przewiduje kompetencji Prezydenta RP do powierzania kierowania Sądem Najwyższym lub jego izbą wskazanemu przez siebie sędziemu Sądu Najwyższego.

W opinii Rzecznika postanowienia ustawy o SN prowadzą do dalszego nieuzasadnionego wzmocnienia pozycji Izby Dyscyplinarnej SN oraz kierującego jej pracami Prezesa kosztem ograniczenia uprawnień Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego oraz do rozdziału organizacyjnego pomiędzy Sądem Najwyższym, a jego Izbą Dyscyplinarną.

Należy także zwrócić uwagę, że art. 40 § 3 ustawy o SN wprowadza rozwiązanie, że aż do 30% składu SN będą mogli stanowić sędziowie delegowani do tego sądu przez Ministra Sprawiedliwości na wniosek Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Może to doprowadzić do sytuacji, w której Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych zostanie obsadzona przez sędziów delegowanych, a dopiero później będzie trwała procedura obsadzania wolnych stanowisk sędziowskich.

Art. 89 ustawy o SN wprowadza nowy środek zaskarżenia w postaci skargi nadzwyczajnej. Zdaniem Rzecznika idea wprowadzenia do systemu prawnego nadzwyczajnego środka zaskarżenia w obronie prawa (w szczególności w obronie praw lub wolności jednostki) co do zasady zasługuje na aprobatę, jednak tylko w tych sprawach, w których obowiązujący obecnie system prawny nie przewiduje już takiego nadzwyczajnego środka prowadzącego do uchylenia zaskarżonego prawomocnego orzeczenia. Przedstawiona w ustawie o SN propozycja skargi nadzwyczajnej zmierza zaś do wprowadzenia rozwiązania, według którego w istotnej części spraw sądowych dopuszczalne będzie postępowanie w czterech instancjach, przy czym dwa szczeble tego postępowania będą obejmowały postępowanie nadzwyczajne już po uprawomocnieniu się orzeczenia sądowego.

Propozycję udziału społeczeństwa w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości wyrażoną w ustawie o SN należy, co do zasady, ocenić pozytywnie – jako realizację postulatu zmierzającego do pełniejszej realizacji art. 182 Konstytucji. Jednak udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości niekoniecznie

oznacza, że ławnicy powinni uczestniczyć we wszystkich etapach postępowania, także na najwyższym krajowym szczeblu. Przeciwnie, zasiadanie ławników w sądach najwyższego szczebla jest sprzeczne z praktyką w innych krajach europejskich.

Kolejną dotychczas nieznaną przesłanką, która została wprowadzona w projekcie ustawy o SN, jest posiadanie przez sędziego obywatelstwa obcego państwa. Zgodnie z przepisami ustawy, „sędzia albo asesor sądowy, który w dniu wejścia w życie ustawy nie spełnia wymogu posiadania wyłącznie obywatelstwa polskiego, powinien w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy zrzec się obywatelstwa obcego państwa. W przypadku bezskutecznego upływu terminu, o którym mowa w § 1, stosunek służbowy sędziego albo asesora sądowego wygasa”. W świetle standardów wynikających z Konstytucji sędziowie oraz asesory, którzy w chwili obecnej sprawują swój urząd na podstawie dotychczasowych przepisów, nie mogą zostać go pozbawieni na skutek wejścia w życie proponowanego rozwiązania. Konstytucja przewiduje zakaz usuwania sędziego oraz nie dopuszcza do wprowadzania przez ustawodawcę automatyzmu utraty urzędu w razie zaistnienia ustawowo określonych przesłanek.

Skoro ustawodawca przewidział w ustawie o obywatelstwie polskim oraz w ustawie o służbie cywilnej wymóg posiadania podwójnego obywatelstwa, z zastrzeżeniem, że osoba, która posiada obywatelstwo dwóch lub więcej państw, jest traktowana wyłącznie jako obywatel polski w świetle prawa polskiego oraz dopuścił możliwość dostępu tego typu osób do stanowisk w służbie cywilnej, to w świetle przepisów Konstytucji za nieuzasadnione różnicowanie należy uznać sytuację wprowadzenia w projekcie ustawy o SN przesłanki w postaci posiadania wyłącznie obywatelstwa polskiego wobec kandydatów na sędziów, asesorów oraz ławników.

W przekonaniu Rzecznika i z uwagi na postanowienia Konstytucji ustawy o KRS i SN nie powinny zostać uchwalone w obecnym kształcie. Ich podpisanie przez Prezydenta skutkować będzie podporządkowaniem sądów władzy politycznej. Tym samym, poprzez osłabienie niezależności władzy sądowniczej, doprowadzą one do ograniczenia prawa każdego człowieka do sądu i rzetelnego procesu.

Rzecznik zwrócił się do Prezydenta z prośbą o skorzystanie z możliwości przewidzianej przez art. 122 ust. 5 Konstytucji, tj. przekazanie Sejmowi wskazanych na wstępie niniejszego pisma ustaw z umotywowanym wnioskiem do ponownego rozpatrzenia.

II.510.992.2017 z 20 grudnia 2017 r. – wystąpienie do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Zdrowia w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii przewiduje szereg zmian dotyczących przepisów prawnych zawartych w ustawie o

przeciwdziałaniu narkomanii (dalej: „ustawa”). Głównym ich celem jest zrównanie statusu nowych substancji psychoaktywnych ze statusem substancji psychotropowych i środków odurzających. Jednocześnie Projektodawca proponuje rezygnację z określania wykazu substancji psychotropowych i środków odurzających aktem prawa rangi ustawowej i powierzenie określenia tego wykazu, jak również wykazu nowych substancji psychoaktywnych, w drodze rozporządzenia Ministrowi Zdrowia. Oznacza to, że listy tych środków i substancji można będzie znacznie łatwiej i szybciej zmienić, modyfikując tym samym zakres odpowiedzialności karnej. Faktyczny zakres penalizacji czynów określonych w art. 53–64 ustawy będzie zatem w istocie uzależniony od aktu wykonawczego wydanego przez Ministra Zdrowia.

Ustalenie konkretnego pola penalizacji w rozporządzeniu może budzić pewne wątpliwości pod względem zgodności z konstytucyjną zasadą *nullum crimen sine lege certa*.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich Minister Zdrowia, wykonując delegację określoną w projektowanych przepisach ustawy, powinien zwrócić uwagę na ogólne wymogi wynikające z art. 42 ust. 1 Konstytucji, w szczególności, aby substancje zakwalifikowane do jednej z kategorii (substancji psychotropowych, środków odurzających i nowych substancji psychoaktywnych) były precyzyjnie określone, a także aby ewentualne przyszłe zmiany rozporządzenia przewidywały odpowiednio długie *vacatio legis* pozwalające obywatelom na zapoznanie się ze zmianami w zakresie penalizacji i dostosowaniu się do nich. Zmiany prawa, zwłaszcza prawa karnego, nie powinny bowiem „zaskakiwać” obywatela. Zasadne wydaje się rozważenie umieszczenia aktualizowanej listy środków odurzających, substancji psychotropowych i nowych substancji psychoaktywnych w widocznym miejscu na stronie internetowej Ministerstwa Zdrowia.

Projekt przewiduje zaostrenie kary pozbawienia wolności, z 3 na 5 lat, za przestępstwo z art. 53 ust. 1 ustawy, jednak uzasadnienie projektu nie wskazuje na przyczyny dokonania tej zmiany. Zdaniem Rzecznika konieczne jest przedstawienie przesłanek przemawiających za projektowanym rozwiązaniem.

Proponowane brzmienie art. 61 ustawy zrównuje status nowych substancji psychoaktywnych z prekursorami. W projektowanym brzmieniu przepis ten penalizuje zatem przewożenie, nabywanie, posiadanie, przechowywanie lub wprowadzanie do obrotu nowych substancji psychoaktywnych (analogicznie jak prekursorów). Tymczasem część tych zachowań związanych z nowymi substancjami psychoaktywnymi podlegać ma także penalizacji na podstawie innych przepisów ustawy. Co więcej, Projektodawca nie proponuje żadnych zmian w wykroczeniach określonych w art. 65–67 ustawy, które także penalizują czyny związane z prekursorami. Zasadne wydaje się zatem rozważenie rezygnacji z rozszerzania zakresu art. 61 ustawy o nowe substancje psychoaktywne.

Wreszcie, przepis art. 9 projektu przewiduje *vacatio legis* wynoszące 30 dni. Biorąc pod uwagę istotnie powiększone pole penalizacji i wprowadzenie sankcji karnej za czyny dotyczące nowych substancji psychoaktywnych, które obecnie podlegają jedynie sankcji administracyjnej lub nie podlegają odpowiedzialności karnej, okres ten, w ocenie Rzecznika, powinien być dłuższy.

Rzecznik zwrócił się z prośbą o rozważenie uwzględnienia przedłożonych uwag w toku dalszych prac legislacyjnych.

VIII. Opinie i stanowiska

VII.6061.1.2017 z 3 listopada 2017 r. – wystąpienie do Koordynatora Służb Specjalnych w sprawie projektu ustawy o jawności życia publicznego.

Projekt ustawy o jawności życia publicznego zakłada, że w jednym akcie prawnym rangi ustawowej uregulowane zostaną zagadnienia będące dotychczas przedmiotem: ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz ustawy o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa. W projekcie ustawy zakłada się również wprowadzenie do porządku prawnego nowych instytucji prawnych, które dotychczas nie były regulowane przepisami ustaw, w tym środki ochrony sygnalistów.

Regulacje zaproponowane w projekcie ustawy są związane bezpośrednio z zagwarantowanym w Konstytucji prawem do informacji o działalności władzy publicznej, a także powiązaniem z nim prawem do ochrony życia prywatnego. Przedmiot regulacji projektu ustawy związany jest również z wynikającym z Konstytucji ograniczeniem prawa do pozyskiwania informacji przez organy władzy publicznej o obywatelach do przypadków niezbędnych i uznawanych w państwie demokratycznym.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę, że niektóre proponowane rozwiązania normatywne mogą w praktyce znacznie ograniczyć dostęp do informacji publicznej i będą stanowić regres w stosunku do obowiązujących obecnie rozwiązań prawnych. Takim rozwiązaniem jest mechanizm uzależniający udostępnienie informacji publicznej od uiszczenia opłaty w przypadkach określonych w art. 20 projektu ustawy. W ocenie Rzecznika uiszczenie opłaty naliczonej przez podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji nie powinno mieć wpływu na realizację prawa obywatela do uzyskania informacji o działalności władzy publicznej. Tak ukształtowany przepis projektu ustawy stoi zatem na przeszkodzie realizacji konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej.

Nowym rozwiązaniem proponowanym w projekcie ustawy jest możliwość odmowy udostępnienia informacji publicznej ze względu na składanie przez wnioskodawcę wniosków o udostępnienie informacji publicznej w sposób „uporczywy”. Zdaniem Rzecznika wprowadzenie do ustawy o jawności życia publicznego instrumentów, które ograniczają szeroki dostęp do informacji publicznej, przez co pozbawiają możliwości realizacji swego prawa w pełni, może stanowić ingerencję w samą istotę prawa do informacji. Projekt nie precyzuje przy tym użytych w przepisie pojęć, tj. nie wyjaśnia co oznacza, że wnioskodawca „w sposób uporczywy składa wnioski” ani tego, że realizacja tych wniosków „znacząco utrudniłaby działalność podmiotu”. Przyjęcie zatem przepisu, który jest bardzo ogólny, nieostry i pozostawiony subiektywnej ocenie podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej rodzi

poważne niebezpieczeństwo wykorzystywania tej instytucji do możliwości nieuzasadnionej odmowy udostępnienia informacji publicznej.

Na aprobatę zasługuje usunięcie, w stosunku do obowiązującego stanu prawnego, przesłanki warunkującej uzyskanie informacji przetworzonej w zakresie „w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego”. Rzecznik dostrzegł jednak potrzebę dookreślenia pojęcia informacji przetworzonej, ponieważ brak takiej definicji może w praktyce powodować odmowę jej udostępnienia ze względu na „znaczące utrudnienia”.

Wątpliwości Rzecznika budzi również przepis projektu ustawy, który przewiduje, że ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej ze względu na ochronę prywatności osoby fizycznej, czy tajemnicę przedsiębiorcy nie dotyczy postępowań administracyjnych. W ocenie Rzecznika umożliwienie dostępu do wszystkich informacji zawartych w aktach administracyjnych może prowadzić do nadmiernej ingerencji w sferę życia prywatnego, czy w sferę działalności przedsiębiorcy. Tym samym będzie stanowić nieproporcjonalną ingerencję w prawo określone w Konstytucji.

Ponadto, w ocenie Rzecznika nie ma podstaw do ograniczania obowiązku udostępniania umów cywilnoprawnych tylko do organów władzy publicznej. W art. 8 ust. 2 pkt 2 projektu ustawy przewiduje się bowiem, że ograniczenie prawa dostępu do informacji publicznej nie dotyczy umów cywilnoprawnych zawieranych przez organy władzy publicznej oraz wykonywania tych umów. Zdaniem Rzecznika przepis ten powinien uwzględniać również inne podmioty zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej.

Projekt ustawy o jawności życia publicznego przewiduje również zmiany w zakresie jawności posiedzeń organów kolegialnych wybranych w powszechnych wyborach. Projektodawca wyeliminował przesłankę ograniczającą jawność organów pomocniczych organów kolegialnych, a także wprowadził obowiązek utrwalania przebiegu swoich obrad za pomocą urządzenia rejestrującego obraz i dźwięk. Wydaje się jednak, że aby uniknąć wątpliwości co do udostępniania materiałów audiowizualnych lub teleinformatycznych służących do utrwalania przebiegu posiedzeń organów kolegialnych należy również zmienić treść art. 23 ust. 5 projektu.

Projekt wprowadza zmiany w regulacjach dotyczących konsultacji aktów prawnych, które obecnie reguluje Regulamin pracy Rady Ministrów. W art. 27 projektu ustawy nie wskazuje się terminu na dokonanie konsultacji publicznych, który w Regulaminie Pracy RM określony został na 14 dni z możliwością skrócenia, ale przy jednoczesnym obowiązku szczegółowego uzasadnienia). Oznacza to zatem dowolność organu w ustalaniu tego terminu, co w konsekwencji może prowadzić do iluzoryczności tego przepisu. Proponowany przepis ustawy stanowi w pewnym sensie legalizację istniejącej dzisiaj praktyki, czego przykładem jest bardzo krótki termin wyznaczony na konsultacje niniejszego projektu. Praktykę tę jednak, podobnie jak i projektowaną regulację ustawową, należy ocenić negatywnie.

Rzecznik wskazał także, że projekt ustawy zakłada poważne zmiany w dotychczasowej regulacji problematyki lobbingu, uchylając w całości obowiązującą obecnie ustawę o działalności lobbingowej. Uwagę zwraca zaproponowana w projekcie ustawy nowa definicja lobbingu, której nie można uznać za w pełni precyzyjną, odnosi się bowiem do aktywności dużej, trudnej do oszacowania grupy różnorodnych podmiotów („niebędących organami władzy publicznej lub upoważnionymi przez te organy przedstawicielami”) obejmujących m.in. obywateli, organizacje społeczne itd. W takiej sytuacji powstaje poważna obawa, że z uwagi na stworzone w projekcie ustawy wymogi formalne, zostanie w praktyce utrudniona lub wręcz uniemożliwiona ich partycypacja w procesach decyzyjnych, w tym przedstawianie opinii i postulatów.

Projekt ustawy przewiduje istotne zmiany w zakresie przepisów o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej, w tym w odniesieniu do regulacji o oświadczeniach majątkowych składanych przez osoby pełniące funkcje publiczne. W ocenie Rzecznika zmiany te nie mogą być dokonywane w oderwaniu od prawa do prywatności osób pełniących funkcje publiczne, a także członków ich rodzin. Muszą również uwzględniać konstytucyjną zasadę poprawnej legislacji.

Zgodnie z projektem ustawy oświadczenia majątkowe są jawne i podlegają opublikowaniu w Biuletynie Informacji Publicznej. Jednocześnie bardzo szeroko określono zakres przedmiotowy oświadczeń. Wymagane informacje dotyczą np. treści zobowiązań, w tym warunków umowy, czy danych stron stosunku prawnego. Udostępnienie w BIP, w tak szerokim zakresie, danych dotyczących osób zobowiązanych do złożenia oświadczenia majątkowego, w tym danych dotyczących osób trzecich budzi wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnego prawa do ochrony życia prywatnego. Wydaje się, że proponowane regulacje stanowią zbyt daleko idącą ingerencję w prywatność osób pełniących funkcje publiczne. Prywatność może w pewnych sytuacjach być przedmiotem ingerencji dla ochrony dobra wspólnego, jednak wkraczanie w tę sferę, również tam, gdzie w wyraźny sposób styka się ona ze sferą publiczną, musi być dokonywane w sposób ostrożny i wyważony, z należytą oceną racji, które przemawiają za taką ingerencją, są to bowiem dobra równorzędne.

Tak szeroko zakrojony zakres informacji, do których ujawnienia będą zobowiązane osoby pełniące funkcje wymienione w projekcie ustawy, może w istocie prowadzić do wniosku, że nie chodzi tu o jawność życia publicznego, lecz w istocie o lustrację majątkową obywateli. Przy czym z uwagi na skalę podmiotów zobowiązanych do składania oświadczeń majątkowych będzie to niemal powszechna lustracja majątkowa.

W tym kontekście poważne wątpliwości budzi nowy, znacząco poszerzony, katalog osób zobowiązanych do złożenia oświadczeń majątkowych. Projekt ustawy zakłada także, że Szef CBA może w każdym czasie wezwać do złożenia oświadczenia majątkowego każdą osobę pełniącą funkcję publiczną, nieobjętą

obowiązkiem złożenia oświadczenia majątkowego; pracowników spółki zobowiązanej nieobjętych obowiązkiem złożenia oświadczenia majątkowego. W opinii Rzecznika nie jest dopuszczalne, aby arbitralną decyzją organu władzy wykonawczej rozszerzany był zakres osób, obejmowanych obowiązkiem składania oświadczeń majątkowych, który może być nałożony wyłącznie przepisem ustawy.

W odniesieniu do uregulowań dotyczących sygnalistów, Rzecznik wskazał, że zawarta w projekcie ustawy regulacja prawna dotycząca ochrony sygnalistów jest bardzo zawężona przedmiotowo. Projektodawca przyjął bowiem założenie o potrzebie ochrony wyłącznie tej grupy sygnalistów, którzy zgłaszają przypadki korupcji i innych nadużyć gospodarczych. Poza tym systemem ochrony pozostaną zatem nadal osoby sygnalizujące inne nieprawidłowości godzące w interes społeczny, w tym dotyczące zdrowia lub życia ludzkiego, bezpieczeństwa, środowiska naturalnego, itp.

Może to sugerować, że projektodawca zdecydował się na sektorową ochronę sygnalistów, zakładając uregulowanie ochrony prawnej w różnych aktach prawnych. Niesie to ze sobą jednak ryzyko braku jednolitych zasad takiej ochrony, prowadzących do niższej jej skuteczności.

Rzecznik podkreślił, że przyjęte w projekcie ustawy definicje i pojęcia nie są ze sobą koherentne. O niedbałości projektodawcy świadczą znajdujące się w tekście projektu ustawy odesłania do nieistniejących przepisów. Ciężar tych usterek jest tym większy, że przedmiotowa wada dotyczy odpowiedzialności karnej obywateli za naruszenie przepisów ustawy. Nie do zaakceptowania jest krótki termin wyznaczony do konsultacji projektu ustawy.

Projekt ustawy nie został również przedstawiony do uzgodnień, czy zaopiniowania wszystkim zainteresowanym podmiotom. W szczególności, nie został skierowany do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, podczas gdy do zadań GIODO, zgodnie przepisami ustawy o ochronie danych osobowych należy opiniowanie projektów ustaw i rozporządzeń dotyczących ochrony danych osobowych.

Z legislacyjnego punktu widzenia duże wątpliwości budzi również sama konieczność przyjęcia ustawy, będącej w istocie zlepkiem trzech różnych tematów/obszarów regulacji prawnej. Nie przekonuje przy tym idea połączenia w jednym akcie prawnym wszystkich regulacji dotyczących jawności, bowiem pominięto chociażby kwestie zawarte w ustawie o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego. Również konstrukcja formalna uzasadnienia, nieprzystająca do projektu ustawy, oraz sam wnioskodawca (Koordynator Służb Specjalnych) wskazują na ukryty inny niż przedstawiony w uzasadnieniu cel ustawy, jakim jest w istocie niemal powszechna lustracja majątkowa obywateli.

W przekonaniu Rzecznika prace nad projektem ustawy o jawności życia publicznego ze względu na obawy o obniżenie standardu ochrony praw obywatelskich w Polsce oraz poważne wady legislacyjne nie powinny być w tym kształcie kontynuowane.

VII.6061.1.2017 z 19 grudnia 2017 r. – wystąpienie do Koordynatora Służb Specjalnych w sprawie kolejnej wersji projektu ustawy o jawności życia publicznego.

Na stronie Rządowego Centrum Legislacji (RCL) pojawiła się kolejna wersja projektu ustawy o jawności życia publicznego z dnia 12 grudnia 2017 r.

Rzecznik Praw Obywatelskich, pełniąc funkcję organu powołanego konstytucyjnie do stania na straży praw i wolności obywatelskich, określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych, zobowiązany jest (pomimo nieprzekazania projektu ustawy do konsultacji Rzecznikowi) do przedstawienia swojego stanowiska także w sprawie kolejnej wersji projektu i wyrażenia wątpliwości oraz zastrzeżeń dotyczących zaproponowanych rozwiązań prawnych pod kątem ochrony praw człowieka.

Art. 47 projektu ustawy określa bardzo szeroki zakres przedmiotowy oświadczeń majątkowych, nadal wymagając ujawnienia szczegółowych informacji o majątku bądź dochodzie osoby zobowiązanej do jego złożenia. W porównaniu do opiniowanego projektu ustawy o jawności życia publicznego z dnia 23 października 2017 r., w przedmiotowym projekcie jeszcze bardziej rozszerzono zakres osób zobowiązanych do złożenia oświadczeń majątkowych.

Ponadto niezmiennym pozostał art. 53 ust. 2 projektu, który nadal przewiduje możliwość wezwania przez Szefa CBA każdej osoby pełniącej funkcję publiczną do złożenia oświadczenia majątkowego. W opinii Rzecznika nie jest dopuszczalne, aby arbitralną decyzją organu władzy wykonawczej rozszerzany był zakres osób, obejmowanych obowiązkiem składania oświadczeń majątkowych, który może być nałożony wyłącznie przepisem ustawy. Wynika to w sposób oczywisty z przepisów Konstytucji.

Niejasne, nieprecyzyjne, odnoszące się do odmiennych znaczeń przepisy projektu budzą poważne wątpliwości z punktu widzenia zasad poprawnej legislacji i mogą rodzić praktyczne trudności interpretacyjne. Jest to szczególnie niebezpiecznie biorąc pod uwagę sankcje przewidziane w art. 82 projektu za niezłożenie oświadczenia majątkowego w terminie albo za złożenie oświadczenia nieprawdziwego lub nierzetelnego, tj. odpowiedzialność dyscyplinarną służbową lub porządkową albo wszczęcie postępowania zmierzającego do odwołania ze stanowiska.

Zagadnieniem, które musi być osobno oceniane, jest również kwestia upubliczniania złożonych oświadczeń majątkowych. O ile zatem wydawałoby się, że uzasadnione jest ujawnienie oświadczenia majątkowego osób, wybieranych w powszechnych wyborach, pełniących kluczowe stanowiska państwowe, o tyle nie znajduje uzasadnienia w świetle standardów konstytucyjnych wprowadzenie takiego obowiązku w odniesieniu do pozostałych osób objętych przedmiotowymi regulacjami.

W ocenie Rzecznika proponowane regulacje, wprowadzające jawność oświadczeń majątkowych w odniesieniu do tak szerokiego kręgu osób, stanowią

nieuzasadnioną ingerencję w prawo do prywatności tych osób oraz prawa do autonomii informacyjnej jednostki.

W zakresie regulacji odnoszących się do jawności oświadczeń majątkowych aktualna pozostaje opinia Rzecznika wyrażona w poprzednim wystąpieniu w przedmiotowym zakresie. Rzecznik z całą mocą podkreślił, że przy tak szerokim kręgu osób zobowiązanych do złożenia oświadczenia majątkowego wydaje się, że celem wprowadzenia proponowanych rozwiązań nie jest jawność życia publicznego, jak wynikało z uzasadnienia projektu, lecz w istocie dokonanie – przez Koordynatora Służb Specjalnych oraz przez Szefa Centralnego Biura Administracyjnego – powszechnej lustracji majątkowej obywateli.

Rzecznik zwrócił uwagę, że w art. 38 projektu wskazano zakazy, którymi objęta jest osoba pełniąca funkcje publiczne. Zauważył, że nie jest znane uzasadnienie dla takiego, a nie innego kształtu katalogu podmiotów objętych tymi zakazami. Ponadto, nie wszystkie zakazy określone są wystarczająco precyzyjnie.

W porównaniu z projektem z dnia 23 października 2017 r. w aktualnym projekcie wyszczególniono, nie uzasadniając kryteriów takiego wyszczególnienia, typy postępowań administracyjnych, w których dostęp do informacji nie podlega ograniczeniom ze względu na ochronę prywatności osoby fizycznej i tajemnicę przedsiębiorstwa. Zdaniem Rzecznika umożliwienie dostępu do wszystkich informacji zawartych w aktach administracyjnych w postępowaniach wyszczególnionych w projekcie będzie stanowić nieproporcjonalną ingerencję w sferę życia prywatnego.

W ocenie Rzecznika wątpliwości budzą także wymogi dotyczące zgłoszenia lobbingu w pracach nad projektami aktów normatywnych uregulowane w art. 29 projektu. Konieczność przedstawiania rozbudowanego, szczegółowego zestawienia danych dotyczących źródeł finansowania, dokonywana pod rygorem odpowiedzialności karnej powoduje poważne zastrzeżenia organizacji społecznych, których ma dotyczyć.

Ponadto, Rzecznik wskazał, że ochrony przysługującej sygnalistom zostaną pozbawione osoby trzecie, wspomagające sygnalistę w zbieraniu informacji i odpowiedniej dokumentacji. Ochroną nie są objęci członkowie rodziny sygnalisty, których mogą dotyczyć działania odwetowe. Projekt ustawy nie przewiduje ochrony prawnej dla osób/funkcjonariuszy sygnalizujących nieprawidłowości w służbach.

Rzecznik ponownie podkreślił, że prace nad projektem ustawy o jawności życia publicznego ze względu na obawy o obniżenie standardu ochrony praw obywatelskich w Polsce oraz poważne wady legislacyjne nie powinny być w tym kształcie kontynuowane.

KMP.573.30.2017 z 21 grudnia 2017 r. – wystąpienie do Prezesa Krajowej Rady Radców Prawnych oraz Prezesa Naczelnej Rady Adwokackiej dotyczące

roli obrońcy, jako podstawowej gwarancji chroniącej osobę pozbawioną wolności przed torturami.

W sytuacji, gdy przepisy prawa lub praktyka stwarzają ryzyko zaistnienia tortur, Rzecznik Praw Obywatelskich, pełniący funkcję Krajowego Mechanizmu Prewencji, jest zobowiązany do przedstawiania właściwym władzom rekomendacji, w celu poprawy traktowania osób pozbawionych wolności, warunków detencji oraz zminimalizowania ryzyka pojawienia się tortur w przyszłości.

W latach 2008–2016 za stosowanie tortur skazano w Polsce prawomocnie 42 funkcjonariuszy Policji. Ponieważ polski Kodeks karny nie przewiduje przestępstwa tortur, czyny te zostały zakwalifikowane z art. 246 k.k. Co warte podkreślenia tortury były najczęściej stosowane zaraz po zatrzymaniu, podczas poprzedzających formalne przesłuchanie rozpytań. Wbrew powszechnej opinii ofiarami przemocy nie padały osoby podejrzewane o dokonanie najcięższych zbrodni, czy członkowie organizacji terrorystycznych, a sprawcy drobnych przestępstw i wykroczeń, w tym nieletni. Ofiarami bywali też świadkowie, mimo iż funkcjonariusze posiadali wiedzę, że nie są oni sprawcami czynów zabronionych.

Lektura wyroków sądowych pokazuje również, że dochodziło do torturowania zatrzymanych w celu sztucznego zwiększenia wykrywalności. Policjanci chcieli, aby torturowany przyznał się nie tylko do czynu, o który go podejrzewali, ale również innych – niewykrytych spraw.

W 2017 r. pracownicy działającego w Biurze RPO Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur otrzymali w czasie wizytacji, od osób pozbawionych wolności, informacje o stosowaniu przez funkcjonariuszy Policji przemocy fizycznej i psychicznej. Część zarzutów dotyczyła nieletnich i można je uznać za tortury. Nieletni mówili też, że byli przesłuchiwan i rozpytywani bez obecności rodzica, opiekuna lub obrońcy. Ponadto twierdzili, że pierwszy kontakt z przyznanym im obrońcą z urzędu mieli dopiero na sali sądowej, co budzi wątpliwości w kontekście środka służącego ochronie przed torturami. Warto uwypuklić, że powyższe sygnały nie dotyczyły obrońców z wyboru. Z uwagi na powyższe okoliczności należy uznać, że tortury w Polsce to problem wciąż aktualny, wymagający refleksji ze strony władz i skutecznych działań zapobiegawczych.

Państwo powinno stworzyć kompleksowy system, który z jednej strony będzie edukował społeczeństwo, z drugiej – poprzez sprawny aparat sądowo-administracyjny, skuteczne prawo i działalność rozmaitych instytucji – zminimalizuje ryzyko zaistnienia tortur i innych form niehumanitarnego lub poniżającego traktowania.

W ocenie Rzecznika skuteczny system prewencyjny nie jest możliwy bez Adwokatury, która zgodnie z Prawem o adwokaturze powołana jest nie tylko do ochrony prawnej, ale też współdziałania w ochronie praw i wolności obywatelskich oraz w kształtowaniu i stosowaniu prawa.

Niezależnie jednak od roli adwokata jako gwarancji sprawiedliwego procesu karnego i roli w świadczeniu pomocy prawnej, jego fizyczny dostęp do osoby pozbawionej wolności stanowi podstawową gwarancję chroniącą taką osobę przed torturami, niehumanitarnym lub poniżającym traktowaniem i karaniem. Obecność obrońcy podczas przesłuchania może bowiem nie tylko zniechęcać Policję do uciekania się do złego traktowania osób pozbawionych wolności, ale także stanowić ochronę dla samych funkcjonariuszy Policji, w przypadku formułowania bezpodstawnych zarzutów o niewłaściwym traktowaniu.

Ponadto, prawnik jest kluczową osobą, która może zapewnić pomoc osobie pozbawionej wolności w wykonywaniu jej praw, w tym w dostępie do mechanizmów skargowych. Jeśli bowiem zatrzymany został poddany torturom lub złemu traktowaniu, dostęp do prawnika, poza sprawowaniem funkcji prewencyjnej, ułatwi realizację prawa do wnoszenia skargi.

Dostęp do prawnika przez osobę pozbawioną wolności powinien być zapewniony od samego początku zatrzymania i przez cały okres pozbawienia wolności. Jeśli osoby pozbawione wolności nie mają dostępu do prawnika z przyczyn ekonomicznych, a przydzielony obrońca z urzędu nie ma zagwarantowanej niezależności i niezbędnych warunków materialnych, to prawo do jego posiadania i rola w zakresie zapobiegania torturom i maltretowaniu, ma wyłącznie hipotetyczny i teoretyczny charakter. Brak dostępu do pomocy prawnej przez osoby ubogie narusza również zasady równości wobec prawa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości bez dyskryminacji.

Ochrona prawna jest niezbędna zwłaszcza dzieciom, przebywającym w areszcie przedprocesowym. Nieletni, którzy weszli w konflikt z prawem, powinni korzystać nie tylko z tych samych zabezpieczeń, co osoby zatrzymane w wieku dorosłym, ale także ze szczególnych zabezpieczeń mających na celu zapewnienie, że dzieci są traktowane w sposób, który odzwierciedla ich szczególne potrzeby. Władze powinny więc zapewnić obecność rodzica lub opiekuna, podczas każdego przesłuchania dziecka przez Policję oraz zagwarantować nieograniczony dostęp nieletniego do prawnika.

Konieczne jest także zapewnienie absolutnej poufności komunikacji między prawnikiem, a klientem oraz jakość doradztwa prawnego, które powinno być szybkie, profesjonalne i świadczone w interesie zatrzymanego.

W opinii Rzecznika na prawo dostępu osoby pozbawionej wolności do prawnika należy patrzeć nie tylko przez pryzmat przygotowania obrony w postępowaniu karnym lub zapewnienia pomocy prawnej, ale również z punktu widzenia prewencji tortur. Dostęp do obrońcy od możliwie najwcześniejszych chwil od zatrzymania, odbycie bezpośredniej rozmowy z zatrzymanym i w razie stwierdzenia niewłaściwego traktowania, podjęcie odpowiednich działań, stanowi dla osoby pozbawionej wolności podstawową gwarancję ochrony prawnej, co zmniejsza ryzyko przemocy.

Ma też fundamentalne znaczenie z punktu widzenia skuteczności obrony w procesie karnym, gdyż brak obrońcy na wczesnym etapie sprawy, w tym podczas

przesłuchań i rozpytań, może spowodować nieodwracalne dla zatrzymanego straty procesowe. Dlatego jeśli pierwsza rozmowa obrońcy z klientem ma miejsce dopiero na sali sądowej (co może mieć miejsce nawet kilka miesięcy po zatrzymaniu), możliwość udowodnienia, że obciążające wyjaśnienie zostało złożone pod wpływem groźby lub przemocy, jest mocno utrudnione.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie oraz o podjęcie działań w przedstawionej kwestii.

IX. Reakcje na wcześniejsze wystąpienia Rzecznika

Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości (VII.603.3.2017 z 9 lutego 2017 r.) – w sprawie nierównego dostępu do stanowiska asesora sądowego.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w piśmie z 14 listopada 2017 r. poinformował, że Minister Sprawiedliwości zdecydował o wydłużeniu do siedmiu lat okresu przejściowego, w którym osoby spełniające wymagania do powołania na stanowisko sędziego sądu rejonowego zachowują możliwość ubiegania się o stanowisko sędziowskie. Jednym z podstawowych założeń nowelizacji było to, aby przyszłe kadry sędziowskie były rekrutowane – w pierwszej kolejności – spośród absolwentów działającej od 2009 r. Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, uzupełniając zaś – spośród przedstawicieli innych zawodów prawniczych. W ocenie Ministra Sprawiedliwości osoby, które ukończyły aplikację sędziowską w KSSiP, w najpełniejszy sposób są przygotowane do wykonywania zawodu sędziego. Rekrutacja na stanowiska sędziowskie przeprowadzona spośród absolwentów Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury nie spowoduje wyczerpania wszystkich wolnych etatów orzeczniczych. Oznacza to, że absolwenci dawnej aplikacji sądowej będą mieli realne możliwości obejmowania wolnych etatów sędziowskich w trybie konkursowym.

Wystąpienie do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (IV.7002.21.2014 z 13 maja 2017 r.) – w sprawie procedury dokonywania wpisów do gminnej ewidencji zabytków.

Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego w piśmie z 6 listopada 2017 r. wskazał, że zarządzeniem z 14 grudnia 2016 r. powołał zespół do opracowania projektu ustawy regulującej sprawę ochrony zabytków, którego zadaniem jest m.in. dokonanie przeglądu i oceny przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz opracowanie projektu nowej ustawy regulującej sprawę ochrony zabytków. Problematyka gminnej ewidencji zabytków, jej statusu oraz procedur umieszczania zabytków w ewidencji będzie przedmiotem analiz zespołu. Na obecnym etapie prac nie można jednak przesądzić kierunku ewentualnych rozstrzygnięć dotyczących przyszłego funkcjonowania gminnej ewidencji zabytków. Jeszcze przed zakończeniem prac Zespołu możliwe jest natomiast dokonanie nowelizacji rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem, która poprawi standard ochrony osób, którym przysługują określone prawa do zabytku włączanego do gminnej ewidencji zabytków. Rozpoczęcie prac na nowelizacją rozporządzenia nastąpi do końca listopada br.

Wystąpienie do Ministra Energii (IV.511.509.2014 z 31 maja 2017 r.) – w sprawie odpowiedzialności odbiorcy za nielegalny pobór paliw lub energii.

Minister Energii w piśmie z 21 grudnia 2017 r. poinformował, że w ocenie Ministerstwa przerzucenie ciężaru dowodowego na przedsiębiorstwo energetyczne stwarza poważne ryzyko powrotu nielegalnego poboru paliw i energii. Przedsiębiorstwo energetyczne, którego pracownicy nie są obecni na miejscu zdarzenia, ma dużą trudność w udowodnieniu, czy ingerencja w układ pomiarowo-rozliczeniowy nastąpiła z powodów zależnych od danego odbiorcy, czy też wyłącznie z tytułu udziału osoby trzeciej, za który odbiorca ten nie ponosi odpowiedzialności. W ocenie Ministra możliwości odbiorcy w zakresie kontroli, nawet wizualnej, stanu urządzeń pomiarowych są znacznie większe niż przedsiębiorstwa energetycznego, którego pracownik w najlepszym przypadku raz w miesiącu może dokonać takiej kontroli i zarazem oceny. Minister dodatkowo zauważył, że w przypadku nielegalnego poboru paliw czy energii ingerencja w licznik wymaga czynności precyzyjnych, które wymagają wiedzy fachowej i zachowania zasad ostrożności, związanych z instalacją, a dodatkowo wymagają czasu na ich przeprowadzenie. Nie są to zatem zwykłe akty wandalizmu czy uszkodzenia układu pomiarowego powstałe w wyniku losowych wypadków, które w ocenie Ministra mają charakter jednostkowy i nie mogą stanowić podstawy do zmiany stanu prawnego, który służy ochronie interesów wszystkich odbiorców. W związku z trudnościami dowodowymi związanych z nielegalnym poborem energii Minister uznał, że na chwilę obecną najlepszym rozwiązaniem, mogącym w dużym stopniu zapobiec temu zjawisku, są liczniki zdalnego odczytu, użycie których w innych państwach członkowskich UE znacznie przyczyniło się do ograniczenia nielegalnego poboru paliw i energii. Minister poinformował, że w Ministerstwie Energii przygotowano projekt stosownej ustawy, wdrażającej system inteligentnego opomiarowania. Ze względu na procedowaną nowelizację dyrektywy 2009/72/WE, która będzie szczegółowo regulowała zagadnienie systemu inteligentnego opomiarowania wstrzymano pracę na projektem w związku z oczekiwaniem na ostateczny kształt przepisów prawa unijnego.

Wystąpienie do Ministra Zdrowia (V.7014.16.2017 z 19 lipca 2017 r.) – w sprawie braku zatarcia kary pozbawienia prawa wykonywania zawodu lekarza i lekarza dentysty.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia w piśmie z 3 listopada 2017 r. poinformował, że w opinii Ministra Zdrowia nie zachodzą przesłanki do uznania wskazanego przepisu za niezgodnego z art. 65 ust. 1 Konstytucji z uwagi na proporcjonalność regulacji zawartych w ustawie o izbach lekarskich, której przepisy należy interpretować całościowo. Ustawa ta przewiduje szczególny tryb odwoławczy umożliwiający dokonanie ewentualnej korekty błędnych decyzji sądów lekarskich. W ocenie resortu zdrowia tryb ten stanowi wystarczającą gwarancję, iż kara pozbawienia prawa wykonywania zawodu będzie stosowana

wyłącznie w sytuacjach uzasadnionych i nie będzie stanowiła nadmiernej represji wobec osoby, która popełniła czyn, którego waga nie wymaga zastosowania takiego środka. Ponadto, Podsekretarz Stanu podzielił argumentację Prezesa Naczelnej Rady Lekarskiej wskazującą, iż odzyskanie prawa wykonywania zawodu po dłuższym okresie czasu może być dyskusyjne z uwagi na wieloletnią przerwę w wykonywaniu zawodu, który ze względu na swoją specyfikę wymaga utrzymywania na wysokim poziomie umiejętności fachowych oraz kontaktu z aktualną wiedzą medyczną.

Wystąpienie do Prezesa Naczelnej Rady Lekarskiej (VII.511.8.2017 26 lipca 2017 r.) – w sprawie braku zwrotu kosztów ustanowienia jednego obrońcy z wyboru w postępowaniu dyscyplinarnym lekarzy.

Prezes Naczelnej Rady Lekarskiej w piśmie z 6 października 2017 r. przyznał, że analiza przedstawionego przez Rzecznika zagadnienia nasuwa wniosek, że dla jednoznacznego określenia zasad ustalania kosztów postępowania w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej lekarzy i lekarzy dentystów oraz ponoszenia tych kosztów konieczna wydaje się interwencja ustawodawcza, która w sposób wyraźny i jasny określiłaby kompetencje organów pionu odpowiedzialności zawodowej w tym zakresie.

Wystąpienie do Minister Cyfryzacji i Prezesa Krajowej Rady Komorniczej (VII.520.9.2016 z 30 sierpnia 2017 r.) – w sprawie wycieku danych z bazy PESEL.

Minister Cyfryzacji w piśmie z 2 października 2017 r. zapewniła, że w podległym jej resorcie nieustannie podejmowane są działania o charakterze tak analitycznym, jak i wykonawczym, których celem jest podniesienie poziomu bezpieczeństwa prowadzonych w Ministerstwie rejestrów publicznych. System Rejestrów Państwowych jest monitorowany w trybie ciągłym i zapewnia bezpieczeństwo w procesach udostępniania danych m.in. z rejestru PESEL oraz dysponuje znaczną liczbą zabezpieczeń we wszystkich elementach kanałów dystrybucji danych. Właśnie realizacja tego zadania pozwoliła na identyfikację pewnych nieprawidłowości w zakresie udostępniania danych za pomocą urządzeń teletransmisji i w konsekwencji zgłoszenia powyższego odpowiednim organom. Minister poinformowała także, że w resorcie cyfryzacji podejmowane są na bieżąco wszelkie dostępne działania mające na celu wypełnienie przez administratora danych osobowych zgromadzonych w rejestrach funkcjonujących w ramach SRP zadań wynikających z ustawy o ochronie danych osobowych, związanych z bezpieczeństwem danych osobowych, jak i samych systemów teleinformatycznych, w których dane te są przetwarzane.

Wystąpienie do Minister Edukacji Narodowej (VII.550.4.2014 z 30 sierpnia 2017 r.) – w sprawie raportu NASK dotyczącego aktywności młodzieży w internecie.

Minister Edukacji Narodowej w piśmie z 9 października 2017 r. podzieliła pogląd Rzecznika, że zebrane w raporcie NASK dane oraz sformułowane na ich podstawie rekomendacje mogą być przydatne dla szkół w zakresie zwiększenia poziomu bezpieczeństwa uczniów w cyberprzestrzeni oraz usprawnienia stosowanych metod nauczania. Dlatego też raport *Nastolatki 3.0* został przekazany wszystkim kuratorom oświaty z prośbą o jego upowszechnienie w szkołach tak, aby przedstawione w nim wyniki badań i rekomendacje mogły być pomocne, m.in. w przygotowywaniu szkolnych programów wychowawczo-profilaktycznych. Minister zapewniła ponadto, że nowa podstawa programowa kształcenia ogólnego uwzględnia wyzwania, jakie stawia we współczesnym świecie wzrost aktywności dzieci i młodzieży w internecie. W zakresie zajęć z informatyki wprowadzono np. naukę programowania i rozwiązywania problemów z wykorzystaniem narzędzi ICT. Wszystkie szkoły i placówki mają także obowiązek upowszechniania wśród dzieci i młodzieży wiedzy o bezpieczeństwie oraz kształtowania właściwych postaw wobec zagrożeń, w tym związanych z korzystaniem technologii informacyjno-komunikacyjnych, i sytuacji nadzwyczajnych. Zadaniem szkół jest również kształtowanie u uczniów umiejętności sprawnego posługiwania się technologiami informacyjno-komunikacyjnymi.

Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości (IV.512.299.2015 z 4 września 2017 r.) – w sprawie uregulowania kompetencji komornika w zakresie wzywania do stawiennictwa stron postępowania egzekucyjnego.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w piśmie z 9 października 2017 r. zgodził się ze stanowiskiem Rzecznika, iż w obecnym stanie prawnym nie istnieje żaden przepis pozwalający komornikowi sądowemu wezwać dłużnika do osobistego stawiennictwa w kancelarii pod rygorem ukarania go karą grzywny w trybie art. 762 § 1 k.p.c. Wszelkie przeciwnie działania organów egzekucyjnych należy ocenić jako nie znajdujące oparcia w powszechnie obowiązujących normach prawnych. Również sygnalizowane przez Rzecznika stosowanie przez komorników sądowych rygoru w postaci otwarcia i przeszukania mieszkania w przypadku niezgłoszenia się przez dłużnika w kancelarii, resort sprawiedliwości uznał za ze wszech miar wadliwe. Podsekretarz Stanu poinformował, że Minister Sprawiedliwości przygotował projekt nowej ustawy o komornikach sądowych, który obecnie znajduje się na etapie prac sejmowych, i który obejmuje również nowelizację art. 760 k.p.c. Dzięki projektowanym zmianom nie będzie już żadnych wątpliwości, że komornik sądowy nie może narzucić (do czego i obecnie nie ma uprawnień) sposobu złożenia oświadczenia przez dłużnika co do jego majątku pod rygorem ukarania karą grzywny.

Wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej (IX.517.127.2017 z 11 września 2017 r.) – w sprawie zasad postępowania w przypadku wystąpienia zdarzenia nadzwyczajnego.

Zastępca Dyrektora Generalnej Służby Więziennej w piśmie z 12 października 2017 r. poinformował, że Służba Więzienna podejmuje szereg działań mających na celu zapobieganie powstawaniu zdarzeń, a w przypadku ich wystąpienia szczegółowo analizuje przyczyny, przebieg i okoliczności ich powstania. W celu stworzenia spójnego i klarownego systemu organizacji i zakresu działania służb dyżurnych, sposobu dokumentowania oraz prowadzenia czynności w sprawie zdarzeń mogących wystąpić w Służbie Więziennej, w Centralnym Zarządzie Służby Więziennej rozpoczęły się prace nad nowelizacją zarządzenia, którego materia, będzie obejmowała zakres obecnie obowiązujących dwóch zarządzeń Dyrektora Generalnego Służby Więziennej, tj.: zarządzenia nr 52/2013 w sprawie zdarzeń mogących wystąpić w Służbie Więziennej, sposobu ich dokumentowania oraz służby dyżurnej w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej oraz zarządzenia nr 4/2014 w sprawie postępowania w Centralnym Zarządzie Służby Więziennej z dokumentacją zdarzeń mogących wystąpić w Służbie Więziennej. Propozycje Rzecznika w zakresie poruszanej w wystąpieniu tematyki zostaną przeanalizowane i wzięte pod uwagę w trakcie prowadzonych prac legislacyjnych.

Wystąpienie do Ministra Rozwoju i Finansów (VII.564.16.2017 z 12 września 2017 r.) – w sprawie blokowania stron internetowych.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów w piśmie z 10 października 2017 r. stwierdził, że jedynie objęcie monopolem państwa segmentu gier hazardowych online zapewni adekwatną jego kontrolę, gwarantując odpowiedni poziom bezpieczeństwa jego uczestników. Zdaniem Ministerstwa przepisy ustawy o grach hazardowych mają w swym założeniu ograniczać i zapobiegać patologicznemu hazardowi. Z grami hazardowymi związanych jest też wiele innych zagrożeń, w tym zagrożenie oszustwami podatkowymi i celnymi, praniem brudnych pieniędzy oraz zagrożenie w postaci wzmocnienia siły i znaczenia zorganizowanych grup przestępczych. Zagrożenia te są na tyle wysokie, że zdecydowano o objęciu monopolem państwa możliwości urządzania określonych gier hazardowych online i uruchomieniu narzędzia w postaci możliwości blokowania stron internetowych oferujących nielegalny hazard. Resort finansów na bieżąco analizuje funkcjonalność rozwiązań prawnych innych państw, wymieniając doświadczenia w ramach spotkań na szczeblu międzynarodowym. Sekretarz Stanu poinformował także, że projekt ustawy został udostępniony do publicznej wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji. W efekcie Ministrowi Finansów przesłano szereg uwag podmiotów zainteresowanych wprowadzaną regulacją, w szczególności o charakterze lobbingsowym. W ramach konsultacji międzyresortowych, uwagi zgłosił m.in. Minister Cyfryzacji. Co do oceny efektywności zastosowanych rozwiązań

prawnych w kontekście walki z szarą strefą, przedstawiciel resortu finansów wskazał, że znowelizowana ustawa o grach hazardowych obowiązuje stosunkowo krótko, a ocena powinna mieć charakter kompleksowy.

Wystąpienie do Ministra Spraw Zagranicznych (VII.520.11.2017 z 13 września 2017 r.) – w sprawie konieczności dostosowania prawa polskiego do wymogów prawa Unii Europejskiej w zakresie tzw. retencji danych telekomunikacyjnych i dostępu właściwych organów do tych danych dla potrzeb zwalczania przestępczości.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych w piśmie z 5 października 2017 r. wyjaśnił, że zarówno w opinii MSZ, jak i Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwa Sprawiedliwości oraz Ministerstwa Cyfryzacji z przedmiotowego wyroku wynika potrzeba poddania procedurze szczegółowego przeglądu obowiązujących przepisów ustawy Prawo telekomunikacyjne, która zawiera ogólny obowiązek retencji danych telekomunikacyjnych oraz szeregu ustaw kompetencyjnych poszczególnych służb regulujących kwestie dostępu do tych danych. Ponadto, analiza przedmiotowego wyroku prowadzi do stwierdzenia, że obowiązujące przepisy prawa polskiego nie realizują przedstawionych w jego uzasadnieniu wymogów w zakresie, w jakim dotyczą ogólnego obowiązku zatrzymywania i przechowywania wszystkich danych dotyczących ruchu w sieci i lokalizacji użytkowników usług telekomunikacyjnych przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Mając na uwadze toczące się na szczeblu UE prace odnoszące się do retencji danych oraz konieczność zapewnienia zgodności rozwiązań krajowych z rozwiązaniami unijnymi, zasadne jest uzależnienie prac nad wdrożeniem zaleceń wynikających z wyroku TSUE na szczeblu krajowym od postępu takich działań na szczeblu unijnym. Jednocześnie Podsekretarz Stanu zapewnił, że MSZ na bieżąco monitoruje zgodność polskiego systemu prawa z prawem Unii Europejskiej, w tym dostosowywanie polskiego ustawodawstwa do wyroków TSUE. Wskazał przy tym, że ETPCz w stosunku do Polski jak dotąd nie zakomunikował żadnej skargi, która odnosiłaby się do problematyki retencji danych telekomunikacyjnych.

Wystąpienie do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (III.7060.122.2016 z 15 września 2017 r.) – w sprawie zróżnicowania zasad ustalania wysokości emerytury na nowych zasadach w zależności od miesiąca, w którym został złożony wniosek.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w piśmie z 11 października 2017 r. poinformował, że poruszony przez Rzecznika problem jest znany w Ministerstwie. Analiza tego problemu skłania Ministerstwo do podjęcia działań w kierunku korekty obowiązujących regulacji w tym zakresie. Jednym z możliwych rozwiązań jest wprowadzenie zasady, że w przypadku zgłoszenia przez ubezpieczonego wniosku o emeryturę, o której

mowa w art. 24 lub przyznawania jej renciście z urzędu na podstawie art. 24a ustawy o emeryturach i rentach z FUS w czerwcu danego roku tj. w ostatnim miesiącu drugiego kwartału, organ rentowy ustalałby podstawę obliczenia emerytury tak samo, jak w przypadku wniosku zgłoszonego w tym samym kwartale, ale miesiąc wcześniej, gdyby było to dla zainteresowanego korzystniejsze.

Wystąpienie do Ministra Zdrowia (VII.5002.3.2017 z 25 września 2017 r.) – w sprawie powoływania się przez farmaceutów na „klauzulę sumienia”.

Minister Zdrowia w piśmie z 5 października 2017 r. zauważył, że wykonywanie zawodu farmaceuty wiąże się ze zobowiązaniem osoby wykonującej ten zawód do przestrzegania zasad deontologii zawodowej ustalonej przez samorząd zawodowy, który jest też uprawniony do oceniania sposobu wykonywania zawodu przez farmaceutów. Natomiast organem sprawującym nadzór nad obrotem produktami leczniczymi oraz kontrolującym apteki jest Państwowa Inspekcja Farmaceutyczna. O ile w ocenie wymienionych organów nie dochodzi do naruszenia przepisów powszechnie obowiązujących, w tym tych rangi konstytucyjnej, oraz wewnętrznego prawa korporacyjnego, nie jest możliwe i dopuszczalne ingerowanie w zachowanie osoby wykonującej zawód farmaceuty.

Wystąpienie do Minister Edukacji Narodowej (XI.7036.41.2017 z 29 września 2017 r.) – w sprawie ochrony praw słyszących dzieci i młodzieży, wychowywanych przez głuchych rodziców.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej w piśmie z 31 października 2017 r. poinformowała, że w opinii resortu wsparcie dzieciom KODA w przedszkolach, szkołach i placówkach systemu oświaty powinno być zapewnianie w oparciu o właściwie organizowaną i zapewnianą pomoc psychologiczno-pedagogiczną. Ponadto, w związku z prowadzonymi przez Ministerstwo Edukacji Narodowej pracami nad nowym modelem kształcenia uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi (w tym również dzieci KODA) analizowane będą zagadnienia dotyczące tej grupy dzieci w kontekście m.in. usprawnienia diagnozy ich potrzeb i możliwości oraz udzielania adekwatnego wsparcia. Powyższe prace prowadzone są w oparciu o założenia modelu biopsychospołecznego z wykorzystaniem Międzynarodowej Klasyfikacji Funkcjonowania, Niepełnosprawności i Zdrowia (ICF), a propozycje rozwiązań zostaną poddane konsultacjom społecznym do których zaproszeni zostaną przedstawiciele środowiska osób niesłyszących i słabosłyszących, w tym m.in. niesłyszący rodzice słyszących dzieci.

Wystąpienie do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości (IV.7004.5.2017 z 29 września 2017 r.) – w sprawie standardów przesłuchań przed tzw. Komisją Weryfikacyjną.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w piśmie z 31 października 2017 r. poinformował, że do chwili obecnej nie odnotowano żadnych skarg i wniosków uczestników postępowań składanych do Przewodniczącego Komisji (ewentualnie do Ministerstwa Sprawiedliwości), bezpośrednio związanych z pracami Komisji. Rozprawy przed Komisją są jawne i transparentne dla opinii publicznej, a zatem każdy uczestnik postępowania administracyjnego bez większych trudności ma możliwość zapoznania się z jej pracami, jak również czynnościami podejmowanymi przez Komisję i poszczególnych jej członków. Odnosząc się do uwag związanych ze standardami orzecznictwymi, jakie stosuje Komisja Sekretarz Stanu podkreślił, że Komisja działa jako organ kolegialny, przy uwzględnieniu zasady pluralizmu, transparentnie w stosunku do opinii publicznej, a w jej pracach uczestniczą osoby reprezentujące różne środowiska polityczne, społeczne i postawy światopoglądowe. Co istotne, w kwestii procesu reprivatyzacji po raz pierwszy wzięto pod uwagę opinie ruchów lokatorskich, które od lat zgłaszały do różnych urzędów i organów swoje wątpliwości w tej materii. Ponadto, strony oraz świadkowie w trakcie rozpraw Komisji korzystają z profesjonalnych pełnomocników. Efektem prac Komisji jest decyzja administracyjna, która może być poddana kontroli w administracyjnym toku instancji, bądź też w drodze postępowania sądowoadministracyjnego. Sekretarz Stanu wyjaśnił także, że obsługa administracyjno-biurowa Komisji realizowana jest przez Departament Prawa Administracyjnego Ministerstwa Sprawiedliwości, gdyż w związku z wejściem w życie ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa resort sprawiedliwości został zobligowany do zapewnienia Komisji obsługi administracyjno-biurowej.

Część 2

Wybór spraw indywidualnych

ZESPÓŁ DO SPRAW WYKONYWANIA KAR

IX.517.1754.2015

Rzecznik prowadził postępowanie wyjaśniające w sprawie skargi Pani Agnieszki P., dotyczącej decyzji Dyrektora Aresztu Śledczego w G. w przedmiocie odmowy udzielenia zezwolenia na opuszczenie jednostki penitencjarnej w związku z I Komunią Świętą jej córki. W ocenie Dyrektora Aresztu Śledczego okoliczności wskazane przez wnioskującą nie mogły stanowić przesłanki do udzielenia zezwolenia, o którym mowa w art. 141a § 1 k.k.w. Powyższe stanowisko podtrzymał również, udzielający wyjaśnień, Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej w G.

W myśl art. 141a § 1 k.k.w. dyrektor zakładu karnego może udzielić skazanemu zezwolenia na opuszczenie zakładu karnego pod konwojem funkcjonariusza Służby Więziennej, osoby godnej zaufania lub samodzielnie, na czas nieprzekraczający 5 dni, w celu odwiedzenia poważnie chorego członka rodziny, uczestnictwa w pogrzebie członka rodziny oraz w innych wypadkach szczególnie ważnych dla skazanego.

Rzecznik nie podzielił oceny Dyrektora Aresztu Śledczego w G. oraz Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej w G. przyjmując, iż I Komunia Święta córki była dla skarżącej jako jej matki szczególnie ważnym wypadkiem uzasadniającym udzielenie jej zezwolenia na opuszczenie zakładu karnego. Nieudzielenie skarżącej „przepustki losowej” w związku z tym wydarzeniem stanowiło naruszenie jej prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego.

Rzecznik wskazał Dyrektorowi Okręgowemu Służby Więziennej w G. na potrzebę przypomnienia podległym mu dyrektorom zakładów karnych/aresztów śledczych interpretacji pojęcia „wypadki szczególnie ważne dla skazanego” w kontekście stanowiska Ministra Sprawiedliwości oraz wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

IX.517.1035.2017

Rzecznik prowadził postępowanie wyjaśniające w sprawie skarg Pana Artura D., które dotyczyły skierowania go do odbywania kary pozbawienia wolności w Zakładzie Karnym w S. – jednostce położonej w znacznej odległości od miejsca zamieszkania rodziny i niedostosowanej do stopnia jego niepełnosprawności (skazany porusza się na wózku inwalidzkim).

Skarżący utrzymuje stały kontakt z najbliższymi. Żona i trójka dzieci w wieku: 2, 13 i 15 lat regularnie odwiedzali go, podczas poprzednich pobytów w więzieniu. W Zakładzie Karnym w S. widzenia jednak nie mogły być realizowane. Odległość pomiędzy zakładem karnym a miejscem zamieszkania

rodziny była bowiem tak duża, że stanowiła przeszkodę dla jego bliskich, zwłaszcza, że jeden syn skazanego z uwagi na niepełnosprawność wymaga stałej opieki ze strony osoby dorosłej, a żona skazanego w tym czasie była w ciąży. Inne formy kontaktu z bliskimi, z których osadzony korzystał były niewystarczające, a w przypadku dwuletniego syna nie mogły skutecznie podtrzymywać więzi emocjonalnej.

Sytuacja rodzinna skazanego była znana organom więziennictwa. Wnioski o przetransportowanie do jednostki położonej bliżej miejsca zamieszkania rodziny, z uwagi na ważne względy rodzinne, skazany kierował do przełożonych już wcześniej, lecz rozpatrzono je odmownie.

Zgodnie z art. 102 pkt 2 Kodeksu karnego wykonawczego skazany ma prawo do utrzymywania więzi z rodziną i innymi osobami bliskimi. Z kolei art. 67 § 3 k.k.w. stanowi, że do środków oddziaływania na skazanych należy m.in. podtrzymywanie kontaktów z rodziną. Nie ulega więc wątpliwości, iż członkowie rodzin mogą, a nawet powinny brać udział w procesie resocjalizacji skazanego. Co więcej, dobre relacje i silne związki emocjonalne skazanego z najbliższymi zapobiegają powrotowi do przestępstwa. Służba Więzienna winna więc brać czynny udział w utrzymaniu i przygotowaniu warunków rodzinnych, umożliwiających skazanemu powrót do domu i kontynuowanie przypisanych mu funkcji wewnątrzrodzinnych. Stanowią o tym również Europejskie Reguły Więzienne.

Kierunek rozstrzygnięć organów wykonawczych w zakresie utrzymywania wszelkiego rodzaju kontaktów skazanych ze swoimi dziećmi wyznacza treść art. 87 a § 1 k.k.w. Przepis ten stanowi, że „wykonując karę wobec skazanych sprawujących stałą pieczę nad dzieckiem do lat 15, uwzględnia się w szczególności potrzebę inicjowania, podtrzymywania i zacieśniania ich więzi uczuciowej z dziećmi”. Natomiast dziecko, którego prawa wymagają ochrony ponadstandardowej, ma prawo do utrzymywania regularnych kontaktów osobistych i bezpośrednich z obojgiem rodziców (z wyjątkiem przypadków, gdy jest to sprzeczne z najlepiej pojętym interesem dziecka). Władze więzienne winny więc pomagać w utrzymywaniu więzi skazanego z dziećmi, a w myśl ww. przepisu, nieść również pomoc w inicjowaniu ich powstania.

Wobec powyższego wyznaczenie wnioskodawcy Zakładu Karnego w S. jako jednostki właściwej do odbywania kary było decyzją naruszającą prawo skazanego do życia rodzinnego, zważywszy na przeszkody, jakie najbliżsi musieli pokonać, aby mógł on skorzystać z prawa do widzenia z nimi.

Ponadto, warunki w Zakładzie Karnym w S. nie były dostosowane do stopnia niepełnosprawności skazanego. Cela, w której był zakwaterowany jest zlokalizowana na pierwszym piętrze oddziału mieszkalnego. Z tego powodu skazany, poruszający się na wózku inwalidzkim nie mógł w pełni korzystać z przysługujących mu praw.

Administracja więzienna wkrótce po przybyciu Pana Artura D. do Zakładu Karnego w S. uruchomiła procedurę przetransportowania go do

jednostki położonej bliżej miejsca zamieszkania jego rodziny. Na przeszkodzie szybkiej realizacji tej decyzji stały trudności związane ze zorganizowaniem środka transportu, umożliwiającego przewóz osoby z niepełnosprawnością (przez dwa tygodnie od zainicjowania czynności transportowych były trudności z dostępnością odpowiedniego pojazdu). Ostatecznie transport został zrealizowany.

ZESPÓŁ PRAWA PRACY I ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO

III.7060.690.2015

Po śmierci żony wnioskodawca pobrał stosowne świadczenie poza granicami kraju, na co przedłożył stosowne dokumenty. Wobec powyższego ZUS odmówił wnioskodawcy wypłaty zasiłku pogrzebowego z tytułu śmierci żony. Na wniosek Rzecznika Oddział ZUS przeprowadził postępowanie wyjaśniające z zagraniczną instytucją w celu ustalenia charakteru wydanego świadczenia. Przyjęto bowiem, że występujące w ustawodawstwie tego kraju świadczenie żałobne uznane jest jako świadczenie z tytułu śmierci w rozumieniu przepisów o koordynacji, przy czym osobą uprawnioną do takiego świadczenia może być tam wyłącznie współmałżonek zmarłego. Zatem ewentualny zbieg prawa dla współmałżonka do świadczenia z zagranicy oraz zasiłku pogrzebowego w Polsce oznacza, że przy rozpatrywaniu wniosku zastosowanie znajdują reguły antykumulacyjne.

Po zakończeniu postępowania wyjaśniającego z zagraniczną instytucją ubezpieczeniową oraz z samym zainteresowanym, okazało się, że pobrane przez wnioskodawcę świadczenie po śmierci żony nie ma charakteru świadczenia BPT. W tej sytuacji Oddział ZUS wydał decyzję o przyznaniu wnioskodawcy zasiłku pogrzebowego.

III.7060.280.2017

ZUS odmówił wnioskodawczyni podwyższenia emerytury do kwoty najniższej emerytury. Wnioskodawczyni posiada udowodnione: około 5 lat okresów składkowych oraz około 17 lat okresów ubezpieczenia rolniczego. Prócz emerytury polskiej jest uprawniona także do świadczenia zagranicznego. W odpowiedzi na podjętą przez Rzecznika interwencję ZUS poinformował, że brak jest podstaw do podwyższenia emerytury polskiej do emerytury minimalnej, gdyż świadczenie to po zsumowaniu ze świadczeniem zagranicznym przekracza już kwotę emerytury minimalnej. Rzecznik nie zgodził się z takim stanowiskiem i zwrócił uwagę, że emerytura polska powinna zostać podniesiona do emerytury minimalnej, zanim zostanie zsumowana z emeryturą zagraniczną. Ponadto zauważył, że organ rentowy nie wziął pod uwagę, że ustawa emerytalna,

gwarantując ubezpieczonemu wypłatę świadczenia w kwocie najniższej, pozwala uwzględnić w nim także okresy ubezpieczenia rolniczego (okres, za który ustalono zwiększenie rolnicze). Organ rentowy uznał argumentację Rzecznika i podwyższył emeryturę polską wnioskodawczyni do kwoty najniższej emerytury oraz wypłacił wyrównanie za 3 lata wstecz.

ZESPÓŁ PRAWA KONSTYTUCYJNEGO, MIĘDZYNARODOWEGO I EUROPEJSKIEGO

VII.520.50.2017

Do Rzecznika zwróciły się przedstawicielki Stowarzyszenia Kobiety. Jak wynikało ze skargi, przedstawicielki stowarzyszenia uczestniczące w jawnej rozprawie sądowej jako publiczność były legitymowane przez sąd, a ich dane były wpisywane do protokołu rozprawy.

Rzecznik zwrócił się do Prezesa Sądu z prośbą o wyjaśnienia w tej sprawie, wskazując, że sygnały te budzą wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnej zasady jawności postępowania sądowego oraz prawa do prywatności i ochrony danych osobowych obywatela.

W odpowiedzi Prezes Sądu uznała skargę za zasadną wskazując na jednostkowy przypadek sytuacji opisanej w skardze. Prezes Sądu wskazała, że wystosowano oficjalnie przeprosiny dla skarżącej, a ponadto zostały podjęte działania mające na celu przeciwdziałanie podobnym przypadkom w przyszłości.

BIURO PEŁNOMOCNIKA TERENOWEGO W KATOWICACH

BPK.519.24.2017

Na podstawie doniesień medialnych Rzecznik podjął z urzędu postępowanie wyjaśniające w sprawie zdarzenia, które miało miejsce w centrum K. Sprawca przy pomocy rozbitej butelki dokonał uszkodzenia twarzy dwóch młodych kobiet. Rzecznik zwrócił się do Prokuratora Okręgowego w K. oraz Komendanta Wojewódzkiego Policji w K. z prośbą o udzielenie informacji i wyjaśnień odnośnie stanu faktycznego i prawnego niniejszej sprawy.

Zastępca Prokuratora Regionalnego w K. poinformował, że decyzją Prokuratora Okręgowego sprawa została przejęta do prowadzenia przez Prokuraturę Okręgową w K. Przeprowadzone badanie wykazało szereg uchybień i zaniedbań popełnionych przez funkcjonariuszy Policji prowadzących postępowanie, rzutujących na dalszy jego tok. Zostaną one wyjaśnione w toku postępowań dyscyplinarnych. Niezwłoczne podjęcie działań przez Prokuraturę – jak wskazał Prokurator Regionalny w K. – pozwoliło na wyeliminowanie nieprawidłowości zaistniałych na wcześniejszym etapie postępowania. Wobec powyższego Rzecznik zakończył czynności w toku postępowania wyjaśniającego.

BPK.506.2.2016

Rzecznik powziął informację o problemach mieszkańców miasta R., którzy podpisali się pod protestem dotyczącym planów powstania w jednym z budynków na terenie miasta schroniska dla osób bezdomnych.

Rzecznik podjął sprawę z urzędu i zwrócił się o udzielenie wyjaśnień do Burmistrza Miasta R.

W odpowiedzi Rzecznik uzyskał informację, że w dniu 12 lutego 2016 r. do Burmistrza Miasta R. wpłynął wniosek Towarzystwa Charytatywnego o wydanie zaświadczenia o zgodności z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego inwestycji pn. „Zmiana sposobu użytkowania budynku mieszkalnego na budynek mieszkalny – schronisko dla osób bezdomnych”. W sprawie wydania zaświadczenia wszczęto postępowanie administracyjne, którego wynikiem było wydanie w dniu 18 lutego 2016 r. postanowienia o odmowie wydania zaświadczenia. 29 lutego 2016 r. Towarzystwo złożyło do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w K. zażalenie na powyższe postanowienie, jednak Kolegium postanowieniem z dnia 19 kwietnia 2016 r. utrzymało je w mocy.

Następnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w G. wyrokiem z 13 października 2016 r. uchylił postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w K. i postanowienie Burmistrza Miasta R. o odmowie wydania Towarzystwu Charytatywnemu zaświadczenia o zgodności z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego inwestycji pod nazwą „zmiana sposobu użytkowania budynku mieszkalnego na budynek mieszkalny – schronisko dla osób bezdomnych”. Przedmiotowy wyrok uprawomocnił się 19 grudnia 2016 r.

Rzecznik uzyskał informację, że Burmistrz Miasta R. w dniu 19 maja 2017 r. wydał zaświadczenie o zgodności z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego inwestycji.

Dnia 17 lipca 2017 r. Towarzystwo złożyło „Zgłoszenie zmiany sposobu użytkowania budynku lub jego części” wraz z wymaganymi załącznikami do Starosty W. Dokumentacja projektowa budynku została zatwierdzona pozytywnie. Sprawa pozostaje na etapie rozmów z firmami budowlanymi celem wykonania robót budowlanych zgodnie z projektem.

BIURO PEŁNOMOCNIKA TERENOWEGO W GDAŃSKU

BPG.573.1.2016

W kwietniu 2016 r. do Rzecznika wpłynął anonimowy wniosek pracowników Młodzieżowego Ośrodka Socjoterapii w W., w którym opisano nieprawidłowe praktyki Ośrodka względem jego wychowanków. Polegać one miały m.in. na stosowaniu przemocy fizycznej i psychicznej wobec dzieci oraz naruszaniu ich praw i wolności.

W trakcie badania sprawy Rzecznik ustalił, że skarga pracowników MOS była już przedmiotem badania m.in. ze strony Kuratorium Oświaty w G., które potwierdziło, iż niektórzy z wychowanków doświadczają przemocy w Ośrodku. Kuratorium miało także zastrzeżenia wobec kilku postanowień regulaminu placówki, które naruszały prawa dziecka (m.in. zasady odwiedzin, nagradzania i karania).

Z analizy dokumentów regulujących działalność Ośrodka, przekazanych przedstawicielom Rzecznika w trakcie wizytacji MOS, wynikało, że zalecenia Kuratorium zostały wykonane w całości. Pracownicy Biura RPO w postanowieniach regulaminu wychowanka dostrzegli jednak kolejne zapisy, które mogły naruszać prawa dzieci. Dotyczyły one w szczególności przyznania pracownikom MOS niekontrolowanego prawa do dysponowania własnością wychowanków (włącznie z prawem do niszczenia rzeczy), dokonywania kontroli osobistej dzieci przez personel MOS, jak również obowiązywania w Ośrodku systemu podwójnego karania wychowanków.

Rzecznik zwrócił Dyrektorowi MOS uwagę na konieczność dokonania dalszych zmian w regulaminie wychowanka. W odpowiedzi Dyrektor Ośrodka poinformował Rzecznika o wykonaniu zaleceń w całości, na dowód czego przekazał kopię obowiązującego regulaminu wychowanka.