

INFORMACJA

o pracy Rzecznika Praw Obywatelskich

styczeń – marzec 2017 r.

Spis treści

Część 1	3
I. Informacje o wpływie i załatwianiu wniosków.....	3
II. Wystąpienia o charakterze generalnym.....	9
III. Kasacje oraz skargi kasacyjne do Sądu Najwyższego, przystąpienia do postępowań przed sądami powszechnymi.....	105
IV. Pytania prawne do Sądu Najwyższego. Wnioski do Naczelnego Sądu Administracyjnego	126
V. Skargi do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych, skargi kasacyjne do Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz przystąpienia do postępowań przed sądami administracyjnymi i organami administracji.....	131
VI. Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego. Zgłoszenia udziału w postępowaniach w sprawie skarg konstytucyjnych	150
VII. Wystąpienia legislacyjne	165
VIII. Opinie i stanowiska	174
IX. Reakcje na wcześniejsze wystąpienia Rzecznika	179
Część 2	202
Wybór spraw indywidualnych	202

Część 1

I. Informacje o wpływie i załatwianiu wniosków

Dane informacyjno-statystyczne za I kwartał 2017 r.

Tabela 1. Wpływ do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich.

	I kwartał 2017
Wpływ ogółem	14 543
Sprawy nowe	6 566
Odpowiedzi w sprawach podjętych przez RPO	3 536

W I kwartale 2017 r. w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich przyjęto 1 420 interesantów oraz przeprowadzono 9 642 rozmowy telefoniczne, udzielając wyjaśnień i porad. Ponadto zarejestrowano 300 apelii, listów otwartych, protestów bez oznaczenia wnioskodawcy.

Tabela 2. Rzecznik Praw Obywatelskich skierował:

	I kwartał 2017
wystąpień problemowych	84
wniosków do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów z przepisami wyższego rzędu	3
zawiadomień do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu do postępowania ze skargi konstytucyjnej	2
zawiadomień do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu do postępowania w sprawie pytań prawnych	1
zawiadomień do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu w sprawie wniosku	3
pytań prawnych do Sądu Najwyższego	3

przystąpienie do postępowania przed SN w sprawie pytania prawnego	3
kasacji w sprawach karnych	20
skarg kasacyjnych do Sądu Najwyższego w sprawach cywilnych	2
skarg kasacyjnych do Sądu Najwyższego w sprawach pracy	-
skarg kasacyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego	4
wniosków do Naczelnego Sądu Administracyjnego o wykładnię przepisów	-
skarg do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych	4
żądanie wszczęcia postępowania cywilnego	-
przystąpił do postępowania sądowego	-
przystąpił do postępowania administracyjnego	11
Razem	140

Tabela 3. Sprawy rozpatrzone.

	Sposób rozpatrzenia sprawy		Liczba	%
1	2		3	4
Podjęto do prowadzenia	1	Razem (2+3)	2 606	35,4
	2	podjęto do prowadzenia	1 881	25,5
	3	w ramach wystąpienia o charakterze generalnym	725	9,9
Udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania	4	Razem (5)	3 755	50,9
	5	udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania	3 755	50,9
Inne	6	Razem (7+9)	1 014	13,7
	7	przekazano wniosek wg. właściwości	231	3,1
	8	zwrócono się do wnioskodawcy o uzupełnienie wniosku	450	6,1

	9	nie podjęto	333	4,5
Razem			7 375	100,0

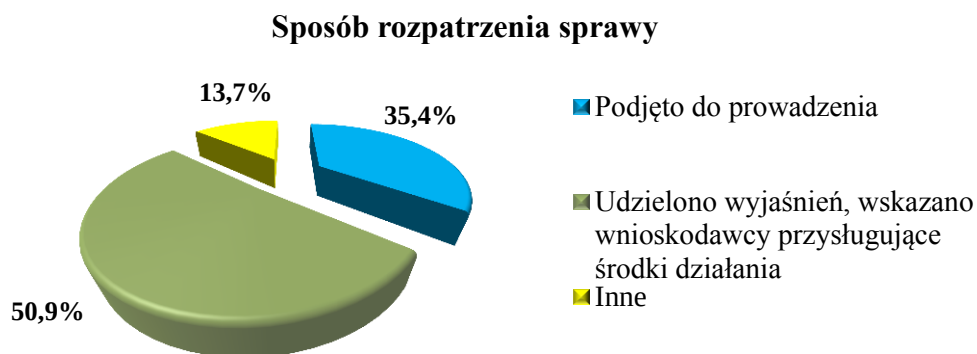


Tabela 4. Zakończenie postępowania w sprawach podjętych.

Efekty	Sposób zakończenia postępowania		Liczba	%
1	2		3	4
Uzyskano rozwiązanie oczekiwane przez wnioskodawcę	1	Razem (2+3)	673	28,5
	2	Zasadność zarzutów wnioskodawcy	201	8,5
	3	Uwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	472	20,0
Odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy	4	Razem (5+6)	210	8,9
	5	Toczące się postępowanie w sprawie (niewyczerpany tryb)	129	5,5
	6	Rezygnacja RPO z dalszego prowadzenia sprawy (obiektywne przyczyny)	81	3,4
Nie uzyskano rozwiązania oczekiwanego przez wnioskodawcę i RPO	7	Razem (8+9+10)	1 478	62,6
	8	Niepotwierdzenie się zarzutów wnioskodawcy	1 136	48,1
	9	Nieuwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	332	14,1
	10	Wyczerpanie przez RPO możliwości działania	10	0,4
Razem			2 361	100,0

Zakończenie spraw podjętych

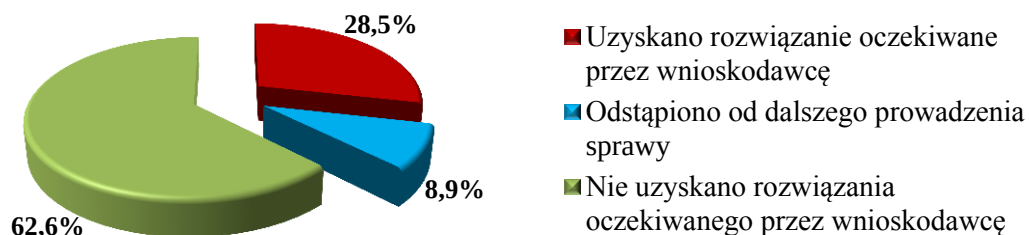
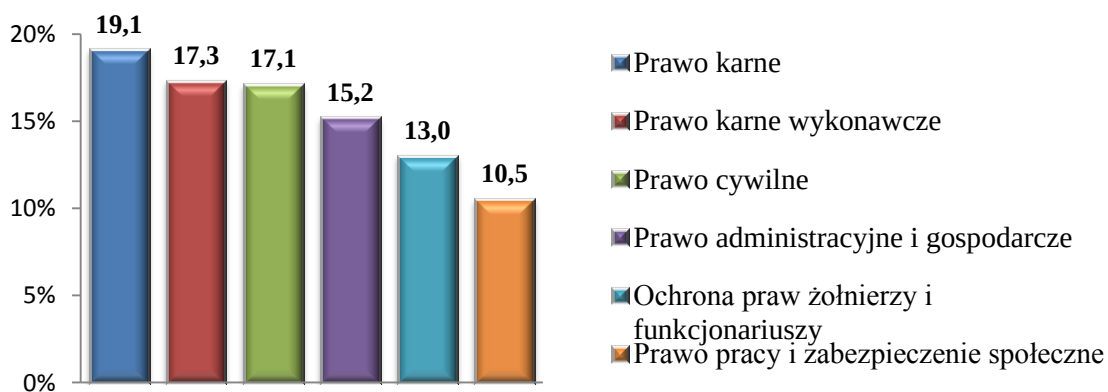


Tabela 5. Przedmiot nowych spraw (wniosków) skierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich (według właściwości zespołów merytorycznych).

		Liczba	%
1	prawo karne	1 256	19,1
2	prawo karne wykonawcze	1 135	17,3
3	prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	687	10,5
4	prawo cywilne	1 123	17,1
5	prawo administracyjne i gospodarcze	996	15,2
6	prawo konstytucyjne, międzynarodowe i europejskie	281	4,3
7	równe traktowanie i ochrona praw osób z niepełnosprawnością	148	2,2
8	Krajowy Mechanizm Prewencji	31	0,5
9	ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy	853	13,0
10	inne	56	0,8
11	Razem	6 566	100

Wiodące problematyki spraw nowych



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

W I kwartale 2017 r. z ogólnej liczby 1 420 interesantów w Biurach Pełnomocników Terenowych przyjęto 821 interesantów. Przeprowadzono 2008 rozmów telefonicznych udzielając wyjaśnień i porad.

Tabela 6. Sprawy rozpatrzone w Biurach Pełnomocników Terenowych.

Sposób rozpatrzenia sprawy	Liczba	%
podjęto do prowadzenia	235	33,4
udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące mu środki działania	311	44,2
przekazano wniosek wg. właściwości	29	4,1
zwrócono się do wnioskodawcy o uzupełnienie wniosku	48	6,8
nie podjęto	80	11,5
Razem	703	100,0

Rozpatrzenie spraw w Biurach Pełnomocników Terenowych

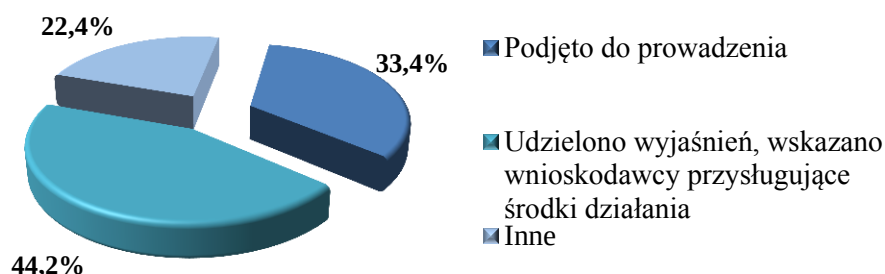
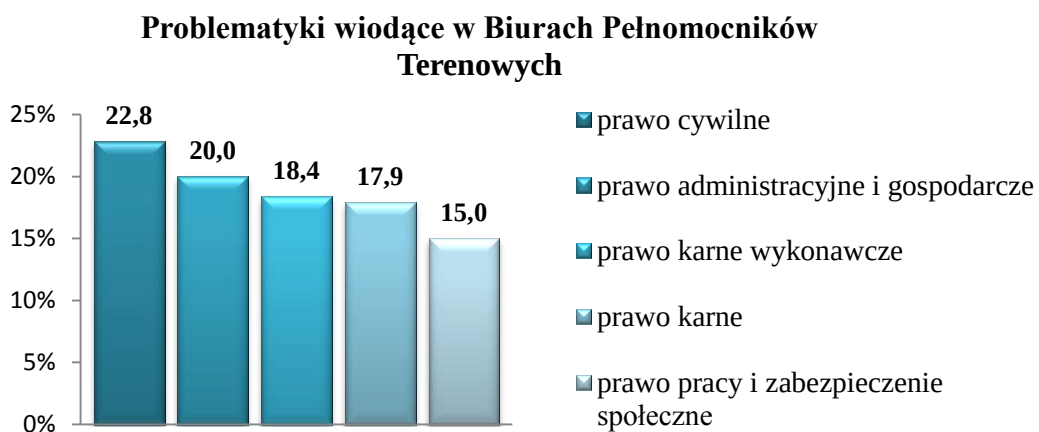


Tabela 7. Wiodące problematyki spraw nowych w Biurach Pełnomocników Terenowych RPO.

Przedmiot sprawy	Liczba	%
prawo cywilne	162	22,8
prawo administracyjne i gospodarcze	142	20,0
prawo karne wykonawcze	131	18,4
prawo karne	127	17,9
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	107	15,0



II. Wystąpienia o charakterze generalnym

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

1. Dyrektora Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (XI.816.1.2015 z 5 stycznia 2017 r.) – w sprawie uruchomienia bezpłatnego telefonu dla ofiar przemocy.

Rzecznik przypomniał, że art. 24 Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, przyjętej w Stambule dnia 11 maja 2011 r. nakłada na Polskę obowiązek udostępnienia telefonu zaufania udzielającego porad w sprawie wszystkich form przemocy, z zachowaniem poufności lub anonimowości osób dzwoniących. W odpowiedzi na wystąpienie w przedmiotowym zakresie Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej poinformowała Rzecznika, że to właśnie Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych ogłosiła konkurs na realizację zadania pod nazwą Ogólnopolskie Pogotowie dla Ofiar Przemocy w Rodzinie Niebieska Linia. Na początek 2017 r. PARPA rzekomo zaplanowała również działania służące promocji nowej oferty Pogotowia Niebieska Linia i nowego, bezpłatnego numeru telefonu. Rozstrzygnięcie konkursu wyznaczono jednak na dzień 23 grudnia 2016 r., co budzi uzasadnione obawy, czy uruchomienie telefonu nastąpi zgodnie z terminem określonym w Krajowym Programie Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014–2020, tj. w dniu 1 stycznia 2017 r.

Rzecznik zwrócił się do Dyrektora z prośbą o informację, czy z dniem 1 stycznia 2017 r. faktycznie nastąpiło uruchomienie ogólnokrajowego, całodobowego, bezpłatnego telefonu zaufania dla kobiet – ofiar przemocy ze względu na płeć i ofiar przemocy domowej, z uwzględnieniem szczególnych potrzeb kobiet starszych, kobiet z niepełnosprawnościami i migrantek, oraz jakiemu podmiotowi i na jakich warunkach powierzono realizację tego zadania publicznego.

Dyrektor Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w piśmie z 13 stycznia 2017 r. poinformował, że od 1 stycznia 2017 r. działający na zlecenie PARPA Ogólnopolski Telefon dla Ofiar Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia” – zgodnie ze zobowiązaniami Agencji – jest dostępny przez całą dobę. Numer telefonu został zmieniony na 800-12-00-02, co oznacza, że jest całkowicie bezpłatny dla osób dzwoniących (koszty pokrywa PARPA jako właściciel numeru). Ponadto Ogólnopolskie Pogotowie dla Ofiar Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia”, w ramach którego działa ww. Telefon, oferuje m.in. konsultacje telefoniczne w jęz. angielskim i jęz. rosyjskim, konsultacje prawne, porady e-mailowe, a także interwencje – w sytuacji zagrożenia życia i zdrowia, oraz w sytuacjach kiedy sprawca przemocy ma wyrok w zawieszeniu za przemoc

wobec członków rodziny lub przebywa na warunkowym przedterminowym zwolnieniu, a nadal stosuje przemoc w rodzinie. Ww. zadania realizuje Stowarzyszenie na rzecz Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia” z Warszawy, które zostało wyłonione w oparciu o postępowanie konkursowe w ramach ustawy o pożytku publicznym i wolontariacie. W odpowiedzi na ogłoszenie konkursowe PARPA została złożona jedna oferta. Umowa ze Stowarzyszeniem została zawarta na lata 2017–2019.

2. Ministra Sprawiedliwości (XI.816.1.2015 z 9 stycznia 2017 r.) – w sprawie projektu wniosku o wypowiedzenie Konwencji stambulskiej.

Rzecznik Praw Obywatelskich z niepokojem przyjął doniesienia medialne o toczących się w resortach rządowych pracach nad wypowiedzeniem Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej zatwierdzonej w Stambule dnia 11 maja 2011 r. Jak wynika z odpowiedzi udzielonej przez Pełnomocnika Rządu do Spraw Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania na wystąpienie Rzecznika w przedmiotowym zakresie, Ministerstwo Sprawiedliwości jest resortem wiodącym w niniejszej sprawie.

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

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o przesłanie kopii projektu wniosku o wypowiedzenie Konwencji stambulskiej wraz z uzasadnieniem oraz wszelkich innych dokumentów dotyczących wypowiedzenia tej konwencji przez Polskę oraz o poinformowanie o przewidywanym harmonogramie prac w tej sprawie.

3. Ministra Zdrowia (V.7010.87.2016 z 10 stycznia 2017 r.) – w sprawie problemów z realizacją prawa rodziców (opiekunów) do pobytu z dzieckiem w szpitalu.

Brak standaryzacji w przedmiocie zakresu świadczeń składających się na prawo do pobytu rodzica (opiekuna) z dzieckiem w szpitalu oraz brak konkretnych przepisów regulujących powyższą materię powoduje, że sposób realizacji prawa pacjenta do opieki pielęgnacyjnej (osobna sala czy dodatkowe łóżko w sali, gdzie przebywa dziecko) jest uzależniony nie tylko od warunków (głównie lokalowych i organizacyjnych) konkretnego szpitala, lecz również od dobrej woli władz szpitala. Niektóre szpitale bowiem zapewniają rodzicom

jedynie krzesło przy łóżku dziecka, podczas gdy inne oferują łóżka znajdujące się w salach chorych lub wydzielone pomieszczenia przeznaczone do całodobowego pobytu rodziców z chorymi dziećmi, a nawet umożliwiają zakwaterowanie w hotelu przyszpitalnym. Część placówek nie obciąża rodziców (opiekunów) kosztami ich pobytu, pozostałe pobierają opłaty w wysokości od kilku do kilkunastu złotych za dobę, które są ustalane przez wewnętrzne regulaminy i cenniki.

Obowiązujące przepisy nie precyzują zasad realizacji prawa pacjenta do dodatkowej opieki pielęgnacyjnej. Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej nie przewiduje również uregulowania tej problematyki przez kierownika podmiotu leczniczego w ustalonym przez niego regulaminie organizacyjnym. Te ewidentne braki prowadzą, w opinii Rzecznika, do stwierdzenia, że państwo nie wywiązuje się należycie z nakazu podejmowania działań umacniających więzi rodzinne, mających na względzie przede wszystkim dobro rodziny, a także chroniących prawa rodzin i dzieci. Rzecznik przypomniał, że na mocy art. 68 ust. 3 Konstytucji, dzieciom przysługuje prawo do szczególnej opieki zdrowotnej. Co więcej, na konieczność hospitalizacji chorych dzieci z możliwością zapewnienia im opieki rodzicielskiej wskazują wymogi współczesnej medycyny oraz nowoczesne standardy pielęgnacji. Nie ulega przy tym wątpliwości, że obecność rodzica przy chorym dziecku ma niebagatelny wpływ na cały proces leczenia i ma szczególne znaczenie w przypadku hospitalizacji najmłodszych dzieci oraz dzieci przewlekłe i terminalnie chorych.

Rzecznik zwrócił się do Ministra o zajęcie stanowiska w sprawie oraz przekazanie informacji na temat podjętych lub planowanych działaniach w tej materii.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia w piśmie z 8 lutego 2017 r. zapewniła, że coraz więcej podmiotów leczniczych podejmuje wysiłek dla tworzenia warunków do pełnego korzystania z prawa pobytu w szpitalu rodziców, którzy opiekują się przebywającymi w nich dziećmi. Art. 34 ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta stanowi, że każdy pacjent ma prawo do dodatkowej opieki pielęgnacyjnej, która nie polega na udzielaniu świadczeń zdrowotnych. Prawo to ma szczególne znaczenie w sytuacji, gdy pacjentem jest dziecko. Przepisy nie precyzują jednak tego uprawnienia, a sposób jego realizacji (osobna sala czy dodatkowe łóżko w sali, gdzie przebywa dziecko) jest uzależniony od warunków (m.in. lokalowych) konkretnego szpitala. Z kolei art. 35 ww. ustawy stwarza możliwość pobierania przez podmiot leczniczy opłat z tytułu kosztów realizacji powyższych praw, pod warunkiem, iż realizacja tych praw skutkuje kosztami poniesionymi przez podmiot leczniczy. Wysokość tych kosztów powinna zostać przez podmiot leczniczy udokumentowana. Nie w każdym przypadku bowiem z obecności rodziców wynikają koszty dla szpitala, np. gdy nie korzystają oni ze szpitalnego łóżka. Podsekretarz Stanu przypomniała również, że zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 26 czerwca 2012 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny

odpowiadać pomieszczenia i urządzenia podmiotu wykonującego działalność leczniczą w oddziale dziecięcym należy zapewnić, dla rodziców lub opiekunów dziecka, dodatkowe łóżka w pokojach dzieci lub w odrębnym pomieszczeniu oraz pomieszczenie higieniczno-sanitarne wyposażone dodatkowo w natrysk. W praktyce warunki te zależą w dużej mierze od możliwości (w tym lokalowych) konkretnego szpitala. 31 grudnia 2017 r. upływa termin dostosowania tego typu pomieszczeń do wymogów wynikających z powyższego rozporządzenia.

4. Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia (VII.7010.1.2016 z 10 stycznia 2017 r.) – w sprawie braku w woj. podkarpackim podmiotów przeprowadzających zabiegi przerywania ciąży w przypadkach dopuszczonych ustawą.

Zaniepokojenie Rzecznika wzbudziły doniesienia medialne, jakoby na terenie województwa podkarpackiego brakowało podmiotów leczniczych przeprowadzających bezpłatnie zabiegi przerywania ciąży w przypadkach, o których mowa w ustawie z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży.

Rzecznik przypomniał, że przepisy ww. ustawy gwarantują osobom objętym ubezpieczeniem społecznym i osobom uprawnionym prawo do bezpłatnego przerwania ciąży w publicznym zakładzie opieki zdrowotnej w przypadkach opisanych w ustawie. Na państwie spoczywa zaś obowiązek stworzenia systemu zapewniającego realny i niedyskryminujący dostęp do tejże procedury. Szczególne znaczenie ma to w sytuacjach, gdy kontynuowanie ciąży stanowi zagrożenie dla życia lub zdrowia matki. Niezagwarantowanie dostępu do procedury aborcji w tych przypadkach stanowi naruszenie prawa do ochrony zdrowia i życia kobiety.

Rzecznik zwrócił się do Prezesa z prośbą o przekazanie informacji, czy – zgodnie z posiadaną przez NFZ wiedzą – problem z dostępnością do zabiegu aborcji faktycznie występuje na Podkarpaciu bądź w innych województwach. Ponadto Rzecznik poprosił o wskazanie, jakie działania Fundusz podejmuje w celu zapewnienia dostępu pacjentek do regulowanej na poziomie ustawowym procedury terminacji ciąży.

Zastępca Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia w piśmie z 19 stycznia 2017 r. zapewnił, że podstawowym celem działania każdego oddziału wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia jest zabezpieczenie potrzeb zdrowotnych świadczeniobiorców na terenie danego województwa. Konieczność ogłoszenia postępowania konkursowego lub przeprowadzenia postępowania w trybie rokowań powinna wynikać z faktycznego zapotrzebowania na przedmiotowe świadczenia, do których występuje ograniczony dostęp na terenie województwa, określonego w oparciu o analizy merytoryczne. Jednocześnie przypomniał, że zgodnie z art. 107 ust. 5 pkt 10 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych zawieranie umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej należy do podstawowych zadań

Dyrektorów Oddziałów Wojewódzkich Narodowego Funduszu Zdrowia, którzy ponosząc pełną odpowiedzialność, realizują je mając na uwadze optymalne zabezpieczenie świadczeń dla świadczeniobiorców. Na koniec Zastępca Prezesa NFZ poinformował, że w latach 2015–2016 do Centrali Narodowego Funduszu Zdrowia nie wpływały skargi dotyczące trudności w dostępie do możliwości dokonania terminacji ciąży na terenie Podkarpacia.

5. Ministra Sprawiedliwości (IV.501.12.2015 z 10 stycznia 2017 r.) – w sprawie nierównego traktowania kobiet i mężczyzn zawierających małżeństwa w młodym wieku.

Rzecznik ponownie wskazał, że obowiązujące przepisy prawa polskiego umożliwiają sądom opiekuńczym udzielenia zezwolenia na zawarcie małżeństwa kobiecie, która ukończyła lat szesnaście, natomiast mężczyzna w analogicznym wieku takiego zezwolenia nie uzyska.

Powyższa kwestia stała się wprawdzie przedmiotem działań legislacyjnych Senatu, jednak ostatecznie projekt zmieniający Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz Kodeks postępowania cywilnego w ww. zakresie został odrzucony.

Rzecznik Praw Obywatelskich raz jeszcze zwrócił uwagę, że obecna treść art. 10 § 1 i § 2 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego oraz art. 561 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego może być oceniana jako dyskryminująca, zmiana tej regulacji wydaje się więc zasadna. W opinii Rzecznika należałoby rozważyć likwidację wyjątków od najniższego wieku małżeńskiego, określonego na osiemnaście lat. Takie rozwiązanie byłoby zgodne zarówno z ogólną konstytucyjną zasadą niedyskryminacji, jak i z prawem międzynarodowym, w tym z Konwencją w sprawie zgody na zawarcie małżeństwa, najniższego wieku małżeńskiego i rejestracji małżeństw oraz Konwencją w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o ponowne rozważenie przedmiotowego zagadnienia oraz o wystąpienie z inicjatywą ustawodawczą, mającą na celu usunięcie aktualnie obowiązujących przepisów o charakterze dyskryminującym.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w piśmie z 22 marca 2017 r. poinformował, że w roku 2016 Senat RP odrzucił projekt ustawy o zmianie ustawy Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz Kodeks postępowania cywilnego, wniesiony przez senacką Komisję Praw Człowieka, Praworządności i Petycji w wyniku rozpatrzenia indywidualnej petycji obywatelskiej, zawierającej postulat zrównania wieku kobiet i mężczyzn (na poziomie 16 lat) w zakresie możliwości zawarcia związku małżeńskiego za zgodą sądu. Powyższe stanowisko Senatu jest wyrazem poglądu, zgodnie z którym przyjęte w art. 10 § 1 k.r.o. rozwiązanie, w zakresie możliwości uzyskania zezwolenia na zawarcie małżeństwa przed osiągnięciem pełnoletniości przez kobietę, nie ma charakteru dyskryminującego. Zróżnicowanie w tym zakresie sytuacji prawnej kobiet i mężczyzn, konstytucyjnie dopuszczalne, jest uzasadnione m.in. ze względu na

uwarunkowane biologicznie różnice między kobietami i mężczyznami w tempie osiągania stopnia dojrzałości niezbędnej do wykonywania obowiązków wynikających z założenia rodziny. Z powyższych względów w Ministerstwie Sprawiedliwości nie są prowadzone ani planowane prace legislacyjne dotyczące zmiany przepisów w kierunku postulowanym w wystąpieniu Rzecznika. Resort sprawiedliwości przekazał też ewidencję spraw rodzinnych, obejmującą lata 2013–2015, w której zawarto m.in. dane dotyczące liczby spraw o wyrażenie zgody na zawarcie małżeństwa kobiecie, która nie ukończyła 18 lat, oraz sposobu ich załatwienia.

6. Ministra Rozwoju i Finansów (V.511.494.2016 z 10 stycznia 2017 r.) – w sprawie opodatkowania podatkiem dochodowym obywateli, którym umorzono należności.

Niepokój Rzecznika wzbudziła informacja o zmianie stanowiska Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych obywateli, którym m. st. Warszawa umorzyło zaległości m.in. z tytułu niezapłaconego czynszu za lokale komunalne. W sierpniu 2015 r. Minister Finansów wydał dwie interpretacje indywidulane dotyczące podatku dochodowego w ww. zakresie. Były to interpretacje zgodne ze stanowiskiem m. st. Warszawy i korzystne dla podatników, bowiem zakładały, że nie ma obowiązku sporządzania informacji PIT-8C oraz przekazywania jej w ustawowym terminie podatnikowi (dłużnikowi) i właściwemu urzędowi skarbowemu, a zatem lokatorzy nie mają obowiązku uiszczania podatku dochodowego od osób fizycznych. Niestety już w październiku 2016 r. doszło do zmiany wspomnianych interpretacji. Wedle aktualnego stanowiska Ministra Rozwoju i Finansów w sytuacji, gdy m.st. Warszawa udziela osobie fizycznej ulgi w spłacie należności o charakterze cywilnoprawnym w postaci umorzenia (w całości lub w części), powstaje nieodpłatne świadczenie. Zaoszczędzenie wydatku, jaki musiałby zostać poniesiony przez dłużnika powinno być zatem traktowane jako przyrost majątku. Zdaniem organu w takich przypadkach m.st. Warszawa ma obowiązek przesłania podatnikowi oraz właściwemu dla miejsca jego zamieszkania urzędowi skarbowemu informacji PIT-8C o wysokości przychodu z innych źródeł, w której wykaże wartość umorzenia.

W opinii Rzecznika taki osąd uniemożliwi restrukturyzację zadłużenia osobom najbardziej potrzebującym. Obywatele, którym sytuacja materialna nie pozwala na spłatę należności czynszowych i którzy popadają w zadłużenie, z pewnością nie będą mogli ponieść dodatkowego ciężaru podatkowego. Zdaniem Rzecznika konieczne jest pilne podjęcie działań, które przyczyniłyby się do wzmocnienia podatkowej pozycji osób, znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej i życiowej. Działania te mogłyby polegać w szczególności na wydaniu na podstawie art. 22 § 1 pkt 1 ustawy Ordynacja podatkowa rozporządzenia o zaniechaniu poboru podatku w uzasadnionych przypadkach.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie, a także o rozważenie zasadności wydania wyżej wskazanego rozporządzenia.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów w piśmie z 8 lutego 2017 r. przypomniał, że główną zasadą podatku dochodowego od osób fizycznych jest zasada powszechności opodatkowania, która wynika z treści art. 9 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, stanowiącego, iż opodatkowaniu podatkiem dochodowym podlegają wszelkiego rodzaju dochody, z wyjątkiem dochodów wymienionych w art. 21, 52, 52a i art. 52c oraz dochodów, od których na podstawie przepisów Ordynacji podatkowej zaniechano poboru podatku. Stosownie do postanowień art. 11 ust. 1 ww. ustawy, przychodami są otrzymane lub postawione do dyspozycji podatnika w roku kalendarzowym pieniądze i wartości pieniężne oraz wartość otrzymanych świadczeń w naturze i innych nieodpłatnych świadczeń. Mimo iż przepisy ustawy nie zawierają definicji nieodpłatnych świadczeń, rozumienie tego pojęcia zostało wypracowane w judykaturze. Np. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z 18 września 2007 r. (sygn. akt I SA/Bd 488/07), odnosząc się do umorzenia czynszu, stwierdził, że pojęcie „nieodpłatnego świadczenia” obejmuje nie tylko świadczenie w cywilistycznym znaczeniu (działanie lub zaniechanie na rzecz innej strony), ale w jego zakres wchodzi także wszystkie zjawiska gospodarcze i zdarzenia prawne, których następstwem jest uzyskanie korzyści kosztem innego podmiotu. W związku z tym stanowisko, zgodnie z którym w przypadku umorzenia czynszu najmu lokalu powstaje po stronie dłużnika przychód, znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowoadministracyjnym. Odnosząc się natomiast do sytuacji podatników, którym zostały umorzone należności Podsekretarz Stanu poinformował, iż w każdym przypadku, gdy zła sytuacja materialna podatnika powoduje, iż nie jest on w stanie wypełnić swoich zobowiązań podatkowych, może zwrócić się do właściwego organu podatkowego z wnioskiem o umorzenie zaległości podatkowej, stosownie do postanowień art. 67a Ordynacji podatkowej. Przedstawiciel resortu zaznaczył ponadto, że dostrzegając trudną sytuację osób najuboższych, którym umorzono zaległości czynszowe, Ministerstwo rozważa kilka rozwiązań, które doprowadzą do ujednolicenia w całym kraju stanowiska organów podatkowych w tej sprawie oraz stworzą racjonalne kryteria ulgi podatkowej opartej na zasadach sprawiedliwości społecznej. W związku z tym obecnie prowadzone są konsultacje z samorządami, aby podstawa do określenia preferencji podatkowej uwzględniała kryteria przyznania ulg w czynszach stosowane i akceptowane przez stronę samorządową.

7. Ministra Środowiska (VII.7203.2.2016 z 10 stycznia 2017 r.) – w sprawie projektu nowelizacji ustawy Prawo wodne.

Projekt ustawy Prawo wodne wywołał duże obawy wśród polskich żeglarzy, właścicieli portów i osób prowadzących działalność gospodarczą na Mazurach. Podstawowym zarzutem podnoszonym przez obywateli jest zbyt duża wysokość

proponowanej maksymalnej stawki opłat za użytkowanie gruntu pokrytego wodami (treść art. 260 i 261 projektu ww. ustawy). Rzecznik przypomniał, że turystyka żeglarska stanowi jedno z podstawowych źródeł dochodu w regionie. Prowadzenie działalności w zakresie uprawiania rekreacji, turystyki, sportów wodnych oraz amatorskiego połowu ryb wiąże się ze sporym ryzykiem finansowym i ma charakter sezonowy, ściśle uzależniony od warunków atmosferycznych. Obywatele wskazują, że wzrost obciążeń publicznych nałożonych na podmioty zajmujące się tego rodzaju działalnością może doprowadzić do znacznego spadku ich dochodów, a w konsekwencji – do wzrostu bezrobocia.

Rzecznik zwrócił uwagę, że art. 22 Konstytucji stanowi, iż ograniczenie wolności działalności gospodarczej, dotyczącej zarówno wyboru samej działalności, jak i jej wykonywania, jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Jeśli zaś chodzi o „ograniczenie wolności”, w doktrynie prawa pojawia się pogląd, że w pojęciu tym powinny mieścić się wszystkie działania państwa ingerujące w przedmiot działalności gospodarczej, w tym także np. obciążenia publiczne wpływające na swobodę podejmowania decyzji co do kształtu prowadzonej działalności. Ograniczenia wolności gospodarczej powinny być więc wprowadzone jedynie w sytuacjach, gdy są one szczególnie uzasadnione. Tymczasem na podstawie uzasadnienia projektu ustawy można wysnuć wniosek, że omawiana regulacja ma na celu jedynie zwiększenie przychodów do budżetu państwa. Takie bezzasadne, nadmierne obciążanie zainteresowanych podmiotów i ograniczenia wolności działalności gospodarczej narusza, zdaniem Rzecznika, zasadę proporcjonalności i zasadę państwa prawnego wyrażone w Konstytucji.

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

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska w piśmie z 13 lutego 2017 r. wyjaśnił, że zasoby wód, należące do strategicznych zasobów naturalnych kraju, ze względu na szczególne znaczenie dla obywateli naszego kraju, a także dla gospodarki narodowej powinny być objęte szczególną ochroną, pod względem ich ilości, jak i jakości. Obowiązek wprowadzenia odpowiednich regulacji prawnych w tym zakresie nakłada na Polskę również Dyrektywa 2000/60/WE z dnia 23 października 2000 r. stanowiąca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Ramowa Dyrektywa Wodna, dalej „RDW”). Jedną z zasad gospodarowania wodami, jakie wprowadza RDW, jest zasada zwrotu kosztów usług wodnych. Jednym z celów projektu ustawy Prawo wodne, w szczególności w części dotyczącej instrumentów finansowych w gospodarce wodnej, jest przestrzeganie zasady zrównoważonego rozwoju, w zakresie gospodarowania zasobami wód, a przede wszystkim dostosowanie polskiego prawa do regulacji europejskich, co jest niezbędne dla spełniania przez Polskę warunku ex-ante 6.1, i w konsekwencji zapewnienia dalszej możliwości finansowania realizacji inwestycji niezbędnych dla gospodarki wodnej ze środków unijnych. Obowiązujące obecnie uregulowania prawne w zakresie

finansowania gospodarki wodnej nie zapewniają możliwości przeznaczania wystarczających środków publicznych na utrzymanie wód oraz innego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną, jak również na kontynuację oraz nowe niezbędne inwestycje w gospodarce wodnej. Podsekretarz Stanu zapewnił, że ustanowienie nowego systemu instrumentów ekonomicznych w gospodarowaniu wodami jest niezbędne i uzasadnione ze względu na zadania stawiane przed gospodarką wodną, w tym w szczególności zadania związane z zapewnieniem odpowiedniej ilości i jakości wody dla ludności, ochroną przed powodzią oraz suszą, ochroną przed zanieczyszczeniem, a także z zapewnieniem wody na potrzeby rolnictwa oraz przemysłu. Przedstawiciel resortu poinformował, że wskutek analizy wystąpień użytkowników wód i gruntów pod wodami, reprezentujących sektor usług rekreacyjno-turystycznych wprowadzono zmianę wysokości jednostkowej stawki opłaty za użytkowanie gruntów pod wodami określonej w § 2 pkt 8 lit. a oraz w § 2 ust. 2 projektu rozporządzenia Rady Ministrów, w sprawie wysokości jednostkowych stawek opłaty rocznej za użytkowanie gruntów pokrytych wodami.

8. Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Sejmu RP (II.517.3.2016 z 10 stycznia 2017 r.) – w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw.

W dniu 30 grudnia 2016 r. do Sejmu wpłynął projekt ustawy o zmianie ustawy Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, który zawiera liczne rozwiązania dotyczące także postępowania cywilnego, funkcjonowania służb mundurowych, tajemnic prawnie chronionych i finansowania terroryzmu. Niektóre znajdujące się w nim zapisy mogą budzić obawy w zakresie ich zgodności z Konstytucją oraz standardami ochrony praw i wolności człowieka.

I tak w proponowanym art. 44a § 5 k.k. wprowadzono zastrzeżenie, że przepadek przedsiębiorstwa nie można orzec, jeśli „szkoda wyrządzona przestępstwem lub wartość ukrytej korzyści nie jest znaczna wobec rozmiaru działalności przedsiębiorstwa”. Zdaniem Rzecznika takie sformułowanie nie jest optymalne oraz wydaje się niewystarczające do zabezpieczenia stosowania zasady proporcjonalności sensu stricto przy ewentualnym orzekaniu przepadku przedsiębiorstwa. Wątpliwości może budzić także wprowadzenie możliwości orzeczenia nawiazki w przypadku, w którym sąd nie stosowałby przepadku z przyczyn wskazanych w projektowanym art. 44a § 4-6 k.k. (proponowany art. 48a k.k.). Konstrukcja taka potencjalnie umożliwia orzeczenie środka karnego wobec osoby, przeciwko której nie toczy się nawet postępowanie karne – właściciela przedsiębiorstwa będącego osobą trzecią i nie można jej zaakceptować z perspektywy prawa do sprawiedliwego procesu, którego jedną z emanacji jest zasada *ne bis in idem*.

Zastrzeżenia Rzecznika wzbudziła także proponowana możliwość ustanowienia zabezpieczenia na przedsiębiorstwie na poczet ewentualnego przyszłego przepadku poprzez wprowadzenie zarządu przymusowego (art. 292a i

292b k.p.k.). Niejasne jest zwłaszcza brzmienie art. 292b k.p.k., wprowadzające możliwość dokonania zabezpieczenia na przedsiębiorstwie należącym do podmiotu zbiorowego, podczas gdy projektowany art. 44a § 1 i 2 k.k. wskazują wprost, że przypadek przedsiębiorstwa możliwy jest jedynie, gdy należy ono do osoby fizycznej. Rzecznik przypomniał, że wszelkie środki służące zabezpieczeniu wykonania kary powinny być z natury rzeczy tymczasowe. Zasadne wydaje się zatem określenie ścisłych ram czasowych utrzymywania zabezpieczenia na przedsiębiorstwie.

Negatywnie należy ocenić art. 45a k.k. i art. 43a k.k.s. przewidujące możliwość orzeczenia przypadku w razie umorzenia postępowania ze względu na śmierć sprawcy lub jego niewykrycie, a także w wypadku zawieszenia postępowania spowodowanego jego chorobą psychiczną lub inną ciężką chorobą. Takie rozwiązanie narusza konstytucyjnie gwarantowane prawa spadkobierców mienia, wobec którego orzeczono przypadek, wprowadza bowiem odpowiedzialność zbiorową (spadkobiercy nieuczestniczący w żaden sposób w przestępczym procederze odpowiadają bowiem swoim majątkiem za czyn spadkodawcy), niedopuszczalną na gruncie prawa karnego.

Z kolei zgodnie z proponowanym art. 45 § 2 k.k. w przypadku skazania sprawcy wszelkie mienie, które nabył on w okresie 5 lat przed wydaniem orzeczenia traktowane ma być jak korzyść pochodząca z przestępstwa i ma podlegać przypadkowi. Rzecznik podkreślił, że taka treść przepisu oraz proponowany zakres temporalny jego obowiązywania są nie do pogodzenia z konstytucyjnymi i międzynarodowymi standardami domniemania niewinności.

Rzecznik odniósł się także do zaproponowanych w projekcie ustawy: rozszerzenia katalogu przestępstw, w odniesieniu do których dozwolone jest stosowanie kontroli operacyjnej oraz znacznego rozszerzenia uprawnień różnych służb mundurowych związanych z dostępem do informacji prawnie chronionych. Rzecznik stwierdził, iż propozycje te budzą istotne wątpliwości w zakresie poszanowania prawa do prywatności i życia w rodzinie określonego w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz Konstytucji, stanowią poważny wyłom w samej instytucji tajemnicy prawnie chronionej i otwierają pole do niemal niczym nieograniczonej inwigilacji.

Rzecznik zwrócił się do Przewodniczącego z prośbą o rozważenie wprowadzenia do projektu ustawy wspomnianych wyżej poprawek.

9. Ministra Sprawiedliwości (II.513.17.2014 z 12 stycznia 2017 r.) – w sprawie zainicjowania zmian legislacyjnych w celu nowelizacji tzw. ustawy lutowej.

Kolejny raz Rzecznik Praw Obywatelskich zasygnalizował problem dotyczący przesłanki domicylu określonej w art. 8 ust. 2a ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, czyli tzw. ustawy lutowej.

Jak wynika z ww. przepisu, jednym z warunków uzyskania uprawnień do odszkodowania i zadośćuczynienia za szkodę i krzywdę wyrządzonych represjami radzieckich organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości jest to, by osoba represjonowana mieszkała w chwili składania wniosku, bądź w chwili śmierci w Polsce. Warunek ten jest spełniony wówczas, gdy represjonowany mieszka obecnie lub mieszkał w chwili śmierci w obecnych granicach Państwa Polskiego, tj. granicach ustalonych dnia 5 lutego 1946 r. z późniejszymi zmianami, chyba, że zgon nastąpił przed tą datą.

W katalogu osób uprawnionych do ubiegania się o odszkodowanie pominięto obywateli Polski, którzy zginęli podczas walki o jej niepodległość lub ponieśli śmierć wskutek represji radzieckich organów ścigania, lecz mieszkali i zmarli na terenach, które Polska utraciła dopiero w lutym 1946 r. Zdaniem Rzecznika w odniesieniu do tych osób, które wszakże walczyły na rzecz niepodległości Kraju i w związku z tym poniosły śmierć, przesłanka domicylu w chwili śmierci jest nieracjonalna, nadmierna i powoduje zablokowanie możliwości dochodzenia roszczeń przez bliskich osób represjonowanych. Taka sytuacja zaś może budzić wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnych zasad: zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także równości.

Rzecznik zwrócił się do Ministra o dokonanie analizy przedstawionej problematyki i rozważenie zainicjowania stosownej nowelizacji, a także o poinformowanie o zajętych stanowisku w powyższej materii.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w piśmie z 8 lutego 2017 r. poinformował, że proponowana przez Rzecznika zmiana zakresu podmiotowego art. 8 ust. 2a ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego wydaje się w pełni uzasadniona. Jednocześnie należy zauważyć, iż – co do zasady – zmiany ww. ustawy stanowiły przedmiot przedłożeń poselskich i senackich, nie zaś rządowych. Sama zaś kwestia ewentualnej nowelizacji ww. aktu prawnego w kierunku zaproponowanym przez Rzecznika wykracza poza zakres spraw zdefiniowanych przez ustawę o działach administracji rządowej dla działu administracji sprawiedliwość. Podsekretarz Stanu wskazał również, że w Sejmie procedowany jest obecnie senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (druk sejmowy nr 665). Przedmiotem proponowanej nowelizacji jest m.in. zmiana zakresu podmiotowego ustawy, tj. jego rozszerzenie o osoby, które otrzymały status działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych na podstawie ustawy o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych. Przy tej okazji także kwestia przesłanki domicylu, jako jednego z warunków uzyskania uprawnienia do odszkodowania i zadośćuczynienia, mogłaby zostać rozważona – na wniosek Rzecznika –w toku prac nad projektem ustawy o zmianie ww. ustawy (druk sejmowy nr 665).

10. Ministra Sprawiedliwości (IV.7021.204.2014 z 12 stycznia 2017 r.) – w sprawie przepisów dotyczących wykonywania kontaktów.

Rzecznik Praw Obywatelskich powrócił do poruszanej już w 2016 r. kwestii wykonywania kontaktów między rodzicami i dziećmi, ponieważ problem skuteczności obowiązujących przepisów Kodeksu postępowania cywilnego pozostaje wciąż aktualny.

Środowiska sędziowskie krytycznie oceniają dwuetapowość postępowania uregulowanego w art. 598¹⁵–598²² k.p.c. Regulacja taka powoduje przedłużenie postępowania od momentu naruszenia obowiązków dotyczących kontaktów do momentu reakcji sądu, a także może zniechęcać uprawnionych do wszczynania postępowania. Uwagę zwraca ponadto niejednolita praktyka sądów w zakresie wykorzystywania procedury art. 598¹⁵-598²² k.p.c. do „odzyskiwania” alimentów oraz nieefektywność słusznego dążenia sądów, by orzeczona kwota pieniężna była dotkliwa i doprowadziła do wykonywania kontaktów.

Rzecznik podjął również kwestię kontaktów z pełnoletnimi osobami bliskimi, zwłaszcza osobami ubezwłasnowolnionymi i możliwości rozszerzenia stosowania przepisów o wykonywaniu kontaktów także na takie kontakty. W związku ze wstrzymaniem prac legislacyjnych w zakresie zniesienia instytucji ubezwłasnowolnienia, Rzecznik zwrócił się z postulatem rozważenia zasadności podjęcia prac legislacyjnych, mających na celu lepszą ochronę praw osób ubezwłasnowolnionych w kwestii kontaktów z innymi osobami. Liczne wnioski obywateli o pomoc w takich sprawach, wpływające do Biura RPO, wskazują na konieczność uregulowania tej materii.

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

11. Ministra Zdrowia (VII.5002.6.2015 z 12 stycznia 2017 r.) – w sprawie realizacji programów zdrowotnych (w tym programu in vitro) prowadzonych przez samorządy.

W ostatnim czasie pojawiły się przekazy medialne sugerujące, że przygotowywany przez Ministerstwo Zdrowia projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw ma na celu m.in. umożliwienie Ministrowi Zdrowia zakończenia realizacji programów zdrowotnych prowadzonych przez samorządy.

Zgodnie z art. 48 ust. 1 ustawy dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych jednostki samorządu terytorialnego mogą opracowywać, wdrażać, realizować i finansować programy polityki zdrowotnej. Rodzaj i zakres takich programów zależy od ilości środków finansowych, którymi jednostka samorządu terytorialnego dysponuje, natomiast nad bezpieczeństwem i skutecznością kliniczną procedur finansowanych przez gminy, powiaty i samorządy województwa czuwa Agencja Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji. Tymczasem projekt ustawy zakłada, że przedstawiona

przez Agencję ocena danego programu, z punktu widzenia jego merytorycznej i organizacyjnej spójności z programami realizowanymi przez ministrów i Narodowy Fundusz Zdrowia, ma być wiążąca dla jednostki samorządu terytorialnego (art. 1 pkt 8 projektu). Ponadto finansowanie programu polityki zdrowotnej, pomimo negatywnej oceny, ma rodzić odpowiedzialność z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych (art. 2 projektu).

Jednocześnie planowane jest wprowadzenie podstawy prawnej umożliwiającej Ministrowi Zdrowia wydanie decyzji o zawieszeniu finansowania programu polityki zdrowotnej na okres maksymalnie 2 lat, w przypadku braku środków finansowych lub gdy program jest niecelowy. Regulacja ta umożliwi zawieszenie przez Ministra programów realizowanych przez Ministerstwo. Jednocześnie, wobec braku jakichkolwiek ograniczeń, kompetencja ta rozciągać się może także na programy realizowane przez samorządy. Takie nieprecyzyjne rozwiązanie może budzić obawy z uwagi na nadmierną ingerencję w gwarantowaną konstytucyjnie samodzielność działań podejmowanych przez samorządy w ramach upoważnienia ustawowego. Chodzi w szczególności o możliwość zawieszenia w przyszłości, decyzją Ministra Zdrowia, programów polityki zdrowotnej prowadzonych przez niektóre gminy, a dotyczących finansowania procedury in vitro.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o wyjaśnienia.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia w piśmie z 3 lutego 2017 r. wskazał, że projekt ustawy, którą wprowadzone zostaną zmiany w obszarze programów polityki zdrowotnej stanowi odpowiedź na rekomendacje Najwyższej Izby Kontroli dla Ministra Zdrowia zawarte w Informacji o wynikach kontroli NIK „Realizacja programów polityki zdrowotnej przez jednostki samorządu terytorialnego”. Resort zdrowia dokonał dogłębnej analizy wskazanych w ww. kontroli rekomendacji dotyczących obszaru programów polityki zdrowotnej (wcześniej programów zdrowotnych), a opracowany m.in. w jej wyniku projekt przepisów trafił do konsultacji publicznych poprzez jego zamieszczenie na stronie internetowej portalu Rządowy Proces Legislacyjny. Proces legislacyjny jest w toku, zatem na dalszym etapie prac przepisy te będą mogły ulec modyfikacjom. Podczas zakończonych już konsultacji publicznych niektóre jednostki samorządu terytorialnego, zauważywszy potencjał przepisu umożliwiającego zawieszanie realizacji programu polityki zdrowotnej, w ściśle określonych sytuacjach, zawnioskowały o włączenie do tego przepisu właśnie jednostek samorządu terytorialnego, celem umożliwienia im samodzielnego podejmowania decyzji o realizowanych przez nie programach polityki zdrowotnej. W rezultacie przepis został przeformułowany w taki sposób, aby uprawnienia do podjęcia decyzji o zawieszeniu realizacji i finansowania programu, w całości albo w części, przysługiwały podmiotowi, który go opracował, wdrożył, realizuje i finansuje. Wobec powyższego, obawy Rzecznika związane z ingerencją Ministra Zdrowia w samodzielność działania jednostek samorządu terytorialnego, uznać należy za przedwczesne i nieuzasadnione.

Podsekretarz Stanu nie zgodził się również z zawartym w wystąpieniu Rzecznika stwierdzeniem, że „gwarancją bezpieczeństwa finansowanych przez gminy, powiaty i samorządy województwa procedur jest wynikający z art. 48a ust. 1 ustawy obowiązek zaopiniowania programu polityki zdrowotnej przez Agencję Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji [...]”, gdyż jak wykazała NIK w informacji o wynikach kontroli „w większości kontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego stwierdzono nieprawidłowości w zakresie pozyskiwania opinii AOTMiT, polegające zarówno na realizowaniu programów bez wystąpienia o opinię, jak i rozpoczęciu procedur konkursowych i realizacji programów przed jej uzyskaniem”. Podsekretarz Stanu zapewnił, że wprowadzenie nowych przepisów ma na celu uproszczenie i doprecyzowanie procedury tworzenia, realizacji oraz oceny skuteczności programów polityki zdrowotnej, a nie ograniczenia funkcjonowania programów realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego.

12. Ministra Zdrowia (VII.501.25.2016 z 12 stycznia 2017 r.) – w sprawie legalności stosowania monitoringu wizyjnego w miejscach udzielania świadczeń zdrowotnych.

Organy samorządu lekarskiego, w pismach przesyłanych do Biura RPO, zwracają uwagę na wciąż nierozwiązany problem legalności stosowania monitoringu wizyjnego w miejscach udzielania świadczeń zdrowotnych, w szczególności w pomieszczeniach szpitalnych oddziałów ratunkowych (tzw. SOR-ów).

Nie ulega wątpliwości, że w Polsce zachodzi pilna potrzeba podjęcia prac legislacyjnych w zakresie kompleksowego ustawowego uregulowania monitoringu wizyjnego. Temat ten był już podnoszony w wystąpieniach poprzednich Rzeczników Praw Obywatelskich, niestety do dziś stosowne przepisy nie zostały wprowadzone. Obowiązujący obecnie zakres formalnoprawnych podstaw instalowania i wykorzystywania monitoringu wizyjnego odnosi się wyłącznie do wybranych aspektów jego stosowania. Natomiast w szpitalnych oddziałach ratunkowych niejednokrotnie jako podstawę prawną stosowania monitoringu wskazuje się procedurę wewnętrzną dotyczącą postępowania z pacjentami w SOR oraz kodeks etyki pracowników szpitala. W takich procedurach wewnętrznych brakuje jednak zapisów określających sposoby informowania pacjentów i pracowników o fakcie monitorowania przestrzeni, okresu przechowywania i metody niszczenia nagrań.

Rzecznik przypomniał, że art. 47 Konstytucji gwarantuje każdemu prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. Natomiast art. 20 ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta stanowi, iż każdy pacjent ma prawo do poszanowania jego intymności i godności, zwłaszcza w czasie udzielania mu świadczeń zdrowotnych. Przepis ten nabiera szczególnego znaczenia w odniesieniu do SOR-ów, gdzie przebywający pacjenci niejednokrotnie pozostają

w takim stanie zdrowia, który uniemożliwia im świadome wyrażenie zgody na stosowanie obserwacji wizyjnej.

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

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia w piśmie z 15 lutego 2017 r. wskazał, że z Konstytucji oraz przepisów ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta wynika prawo do poszanowania intymności i godności pacjenta, w szczególności w trakcie udzielanych mu świadczeń zdrowotnych. Ponadto przepisy te, co do zasady, określają zakaz prowadzenia monitoringu wizyjnego w miejscach udzielania świadczeń zdrowotnych. Jednocześnie przepisy kilku aktów prawnych dotyczących ochrony zdrowia psychicznego oraz rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 26 czerwca 2012 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać pomieszczenia i urządzenia podmiotu wykonującego działalność leczniczą wprowadzają od tej zasady wyjątki, tj. dopuszczają stosowanie obserwacji pacjentów za pośrednictwem urządzeń do monitoringu wizyjnego, jednak każdorazowo musi się to odbywać zgodnie z art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie danych osobowych. Z powyższego wynika, że dopuszczalne jest przetwarzanie danych osobowych (w omawianym przypadku prowadzenie monitoringu pacjentów), jeżeli jest ono prowadzone w celu ochrony zdrowia, świadczenia usług medycznych lub leczenia pacjentów przez osoby trudniące się zawodowo udzielaniem usług medycznych, zarządzaniem usługami i stworzone są pełne gwarancje ochrony danych osobowych. Podsekretarz Stanu wyjaśnił, że prowadzenie monitoringu w miejscach udzielania świadczeń zdrowotnych w innych niż ww. cele, np. zapewnienia bezpieczeństwa pacjentom oraz personelowi medycznemu oraz zagwarantowania porządku oraz ochrony osób i mienia jest niezgodne z prawem jako naruszające prawa obywatelskie i prawa pacjenta.

13. Pełnomocnika Rządu do spraw Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania (VII.612.31.2016 z 16 stycznia 2017 r.) – w sprawie nieprawidłowości w procesie rejestracji stowarzyszeń w Krajowym Rejestrze Sądowym.

Z uwagi na liczne, nowe skargi obywateli i doniesienia medialne Rzecznik Praw Obywatelskich ponownie podjął temat problemów dotyczących rejestracji stowarzyszeń w Krajowym Rejestrze Sądowym (KRS).

Przedstawiciele organizacji pozarządowych podnoszą, że praktyka działania organów rejestrowych często w istotny sposób utrudnia proces rejestracji stowarzyszeń. Wśród nieprawidłowości wymienia się: praktykę przedłużania postępowania rejestrowego, np. poprzez wielokrotne wzywanie do dokonywania zmian w statucie, niepodejmowanie żadnych działań czy też wyznaczanie zbyt krótkiego terminu do uzupełnienia wniosków. W przypadku organizacji pozarządowych 7-dniowy termin do uzupełnienia wniosku często okazuje się trudny do dotrzymania, z uwagi na konieczność zebrania walnego zgromadzenia.

W ocenie Rzecznika zasadne byłoby dostosowanie procedury wzywania o uzupełnienie wniosku o wpisanie do rejestru do specyfiki podmiotów wnioskujących o taki wpis.

Inny problem w przedmiotowym zakresie dotyczy składanych przez organizacje pożytku publicznego wniosków o rozszerzenie działalności statutowej. Często zdarza się bowiem, że sąd rejestrowy oczekuje potwierdzenia prowadzenia nowego rodzaju działalności przez określony czas. Tego rodzaju praktyka powoduje konieczność prowadzenia działalności pozastatutowej i uniemożliwia organizacjom pożytku publicznego pozyskiwanie dofinansowania w tym zakresie. Ponadto w procesie rejestracji nierzadko dochodzi do sytuacji, iż na wniosek organu, który sprawować będzie nadzór, stowarzyszeniom stawiane są wymagania niewynikające z przepisów prawa. Zdaniem Rzecznika należałoby wprowadzić mechanizm pozwalający na zajęcie stanowiska w sprawie postanowień statutu właściwemu organowi nadzoru podczas procedury rejestracyjnej.

Rzecznik wskazał, iż grupą stowarzyszeń, dla których proces rejestracji jest szczególnie utrudniony są stowarzyszenia ogrodowe inne niż Polski Związek Działkowców. Mimo że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 lipca 2012 r. (sygn. akt K 8/10) uznał zarówno prawny, jak i faktyczny monopol PZD za niezgodny z konstytucyjną wolnością zrzeszania się, to procedura wyodrębniania się stowarzyszeń ogrodowych ze struktur PZD wciąż jest bardzo uciążliwa w przypadku dużych ogrodów działkowych i w praktyce uniemożliwia wyodrębnienie się stowarzyszeń działających w takich ogrodach. W związku z powyższym szczególnego znaczenia nabiera konieczność realizacji wyrażonej w art. 58 Konstytucji wolności zrzeszania się, która stanowi podstawę budowania i rozwijania społeczeństwa obywatelskiego.

Rzecznik zwrócił się do Pełnomocnika Rządu z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie oraz rozważenie zasadności podjęcia działań legislacyjnych mających na celu usprawnienie procedury rejestracji stowarzyszeń.

Pełnomocnik Rządu do spraw Równego Traktowania w piśmie z 23 marca 2017 r. zgodził się, że istnieje konieczność podjęcia działań legislacyjnych w zakresie zmiany przepisów ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym, tak aby zoptymalizować proces rejestracji stowarzyszeń. Wskazał jednakże, że nowelizacja Prawa o stowarzyszeniach oraz niektórych innych ustaw zniósłaby część barier zniechęcających obywateli do aktywności społecznej, poprzez m.in. skrócenie terminu na rozpatrzenie przez sądy rejestrowe wniosków o wpis stowarzyszenia do Krajowego Rejestru Sądowego. Co do zasady wnioski ten powinien być rozpatrzony niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 7 dni. Niedochowanie tego terminu może skutkować odpowiedzialnością dyscyplinarną referenta, a także wniesieniem przez stronę skargi na przewlekłość postępowania. Odnosząc się do kwestii niewyznaczenia przez sąd rejestrowy posiedzenia wyjaśniającego w związku z rejestracją stowarzyszenia „Lex super omnia”, Pełnomocnik Rządu zauważył, że Prawo o stowarzyszeniach stanowi w tym

zakresie, że sąd wyznacza posiedzenie wyjaśniające, o ile uzna za niezbędne dokonanie dodatkowych ustaleń przed wydaniem postanowienia o wpisie. Zapewnił także, że wszystkie propozycje legislacyjne dotyczące działalności organizacji pozarządowych będą przedmiotem pogłębionej analizy oraz dyskusji z interesariuszami oraz właściwymi działowo ministrami w ramach prac nad Narodowym Programem Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego.

14. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (III.7065.14.2017 z 17 stycznia 2017 r.) – w sprawie zasad funkcjonowania placówek dla bezdomnych.

Dnia 5 września 2016 r. weszły w życie zmiany ustawy o pomocy społecznej, wprowadzone ustawą z dnia 8 sierpnia 2015 r., których celem było m.in. rozszerzenie zakresu i uporządkowanie form pomocy dla osób bezdomnych. Wątpliwości budzi wprowadzona w art. 48a ust. 5 ww. ustawy zasada mówiąca o tym, że w placówkach dla bezdomnych, tj. w ogrzewalniach, noclegowaniach i schroniskach mogą przebywać wyłącznie osoby zdolne do samoobsługi, których stan zdrowia nie zagraża zdrowiu i życiu innych mieszkańców

Zdaniem Rzecznika brak zdefiniowania przez ustawodawcę pojęcia „osoby zdolnej do samoobsługi” oraz rygorystyczna egzekucja tej zasady może w efekcie utrudnić skuteczne udzielenie pomocy osobom bezdomnym, wśród których nie brakuje osób niepełnosprawnych, przewlekłe chorych czy osób znajdujących się w trudnych do zdefiniowania stanach utraty częściowej lub przejściowej zdolności do samoobsługi. Ponadto podmioty prowadzące placówki dla bezdomnych, bez odpowiedniego wsparcia ze strony służby zdrowia, są praktycznie pozbawione możliwości prawidłowej oceny stanu zdrowia bezdomnych z punktu widzenia ich zdolności do samoobsługi lub zagrożeń dla zdrowia i życia innych mieszkańców. Co więcej, osoby bezdomne niezdolne do samoobsługi mają trudności z uzyskaniem pomocy w innych wyspecjalizowanych placówkach, takich jak domy pomocy społecznej, czy zakłady opiekuńczo-lecznicze, z uwagi na przeludnienie i zasadę ponoszenia odpłatności za pobyt w tego typu miejscach.

Rzecznik zwrócił się do Minister z wnioskiem o podjęcie dalszych prac nad doprecyzowaniem zasad funkcjonowania placówek dla bezdomnych, które zapewnią skuteczniejsze formy wsparcia osób bezdomnych.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w piśmie z 3 lutego 2017 r. wskazała, że ustawodawca nie zdefiniował tego pojęcia, ponieważ każdą sytuację osoby bezdomnej kierowanej do placówki rozpatruje się indywidualnie. Należy przy tym podkreślić, że żadna osoba bezdomna potrzebująca pomocy i wsparcia nie powinna być, w świetle obowiązujących przepisów, tej pomocy pozbawiona. Ani wiek, ani niepełnosprawność nie są powodem, dla którego osoba wymagająca wsparcia nie mogłaby być przyjęta do schroniska czy noclegowni. Podsekretarz Stanu przypomniała, że prowadzenie i rozwój infrastruktury domów pomocy

społecznej o zasięgu ponadgminnym oraz umieszczanie w nich skierowanych osób (także bezdomnych) jest zadaniem własnym powiatu, natomiast prowadzenie i zapewnienie miejsc w domach pomocy społecznej o zasięgu gminnym oraz kierowanie do nich osób wymagających opieki jest zadaniem własnym gminy. To samorządy decydują o rozwoju infrastruktury domów pomocy społecznej, kierując się potrzebami mieszkańców w tym zakresie i biorąc pod uwagę możliwości finansowe.

15. Ministra Zdrowia i Dyrektora Generalnego Służby Więziennej (IX.517.3524.2016 z 17 stycznia 2017 r.) – w sprawie nadużywania środków przymusu bezpośredniego na podstawie przepisów ustawy o ochronie zdrowia psychicznego.

Pracownicy Biura RPO przeprowadzili wizytację w czterech jednostkach penitencjarnych, w których funkcjonują szpitale więzienne. Na miejscu badano przypadki stosowania wobec osób przebywających w zakładach karnych i aresztach śledczych przymusu bezpośredniego na podstawie przepisów ustawy o ochronie zdrowia psychicznego. W toku tych czynności ujawniono liczne nieprawidłowości, w tym incydenty poniżającego i niehumanitarnego traktowania pacjentów. W wielu sytuacjach wątpliwości budziły przesłanki zastosowania przymusu bezpośredniego, jak również podstawy do wydania decyzji o kolejnym przedłużeniu jego stosowania. Zdaniem Rzecznika wskazane jest, aby w szpitalach, w których funkcjonują oddziały psychiatryczne lub oddziały, gdzie przebywają pacjenci, wobec których potencjalnie może być stosowany przymus bezpośredni, zostały utworzone pomieszczenia do izolacji. Izolacja jest bowiem środkiem bardziej efektywnym i mniej dolegliwym dla pacjenta niż podanie leku pod przymusem bądź unieruchomienie. Ponadto, w ocenie Rzecznika, w trosce o dobro pacjentów, należy podjąć działania, które doprowadzą do wyposażenia wszystkich funkcjonujących w zakładach karnych i aresztach śledczych pomieszczeń do stosowania unieruchomienia w urządzenia do monitoringu pozwalające na utrwalenie obrazu i dźwięku.

Wyniki badań przeprowadzonych przez przedstawicieli RPO pozwoliły również sformułować stwierdzenie, że wiele nieprawidłowości można byłoby ujawnić wcześniej i odpowiednio na nie zareagować, gdyby kontrola stosowania przymusu bezpośredniego była właściwie sprawowana przez podmioty uprawnione: dyrektora szpitala, okręgowy inspektorat Służby Więziennej i Centralny Zarząd Służby Więziennej, sędziego penitencjarnego, sędziego sądu rodzinnego. Zasadnym wydaje się zatem wprowadzenie do planów kontroli, dokonywanych przez zwierzchnie organy więziennictwa w jednostkach penitencjarnych dysponujących oddziałami szpitalnymi, także kwestii dotyczących stosowania przymusu bezpośredniego.

Rzecznik zwrócił też uwagę na pilną potrzebę podjęcia kroków, które spowodują, że Rzecznicy Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego, na których terytorialnym obszarze działania znajdują się jednostki penitencjarne ze

szpitalami psychiatrycznymi, obejmą swoim działaniem pacjentów tych szpitali. Także administracja więzienna i więzienna służba zdrowia powinny podjąć inicjatywę w celu stworzenia pacjentom szpitali psychiatrycznych możliwości korzystania z przysługującego im prawa do pomocy Rzecznika Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego w obronie ich praw. W związku z powyższym Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Dyrektora Generalnego SW z prośbą o poinformowanie o zajęтым stanowisku.

W wystąpieniu do Ministra Zdrowia Rzecznik podkreślił natomiast konieczność uregulowania kwestii uprawnień funkcjonariuszy Służby Więziennej w zakresie wykonywania przymusu bezpośredniego. W obowiązującym stanie prawnym za podstawę do wykonywania przez funkcjonariuszy SW ww. czynności uważa się przepis § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 28 czerwca 2012 r. w sprawie sposobu stosowania i dokumentowania zastosowania przymusu bezpośredniego oraz dokonywania oceny zasadności jego zastosowania. Jednakże w opinii Rzecznika delegacja do podejmowania działań w tak wrażliwej sferze wolności i nietykalności osobistej, sformułowana w przepisach rangi podustawowej, jest niewystarczająca. Odpowiednim aktem do określenia, jaki podmiot, w jakich okolicznościach i na jakich zasadach jest uprawniony do podjęcia działań, których skutkiem jest ograniczenie wolności jednostki, jest wyłącznie ustawa.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o podjęcie inicjatywy ustawodawczej, która doprowadziłaby do zmiany przepisu art. 18 ust. 9 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego, w taki sposób, aby katalog podmiotów zobowiązanych do udzielenia pomocy personelowi medycznemu przy wykonywaniu przymusu bezpośredniego uzupełnić o Służbę Więzienną.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia w piśmie z 9 lutego 2017 r. poinformowała, że postulat zgłaszany przez Rzecznika, dotyczący pilnej potrzeby uregulowania w akcie prawnym rangi ustawy, upoważnienia funkcjonariuszy Służby Więziennej do obowiązku udzielenia pomocy lekarzowi, pielęgniarce lub kierującemu akcją prowadzenia medycznych czynności ratunkowych na ich żądanie, została przyjęta, a odpowiedni przepis w projektowanej ustawie o zmianie ustawy o ochronie zdrowia psychicznego ulegnie modyfikacji. Obecnie projekt ww. ustawy jest na etapie konsultacji międzyresortowych.

Dyrektor Generalny Służby Więziennej w piśmie z 10 lutego 2017 r. poinformował, że podtrzymuje stanowisko, sygnalizowane w poprzednich odpowiedziach na wystąpienia Rzecznika w przedmiotowym zakresie. Zapewnił także, że dyrektorzy podmiotów leczniczych przy jednostkach penitencjarnych na bieżąco nadzorują realizację procedury stosowania przymusu bezpośredniego na podstawie przepisów ustawy o ochronie zdrowia psychicznego w celu uniknięcia w przyszłości uchybień opisanych w wystąpieniu Rzecznika. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 lipca 2012 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać pomieszczenia i

urządzenia podmiotu leczniczego dla osób pozbawionych wolności wszystkie podmioty lecznicze powinny do końca 2017 r. zostać w miarę możliwości budżetowych dostosowane do wymogów wymienionego rozporządzenia. Dostosowanie to obejmuje również rozwiązania i udogodnienia dla osób niepełnosprawnych celem ułatwienia im dostępu do opieki medycznej i respektowania ich praw. Dyrektor Generalny SW wyjaśnił ponadto, że modernizacja istniejących systemów monitoringu w oddziałach psychiatrii była zgłaszana w potrzebach inwestycyjnych okręgowych inspektoratów Służby Więziennej w związku z obowiązującymi w tym zakresie przepisami. W przypadku uwzględnienia przez Ministra Zdrowia proponowanych zmian w ustawie o ochronie zdrowia psychicznego w zakresie utrwalania obrazu i dźwięku Służba Więzienna automatycznie zostanie zobligowana do ich realizacji. Na koniec Dyrektor Generalny SW poinformował, że w dniu 27 stycznia 2017 r. polecił dyrektorom okręgowym, w których właściwości terytorialnej funkcjonują szpitale więzienne, przeprowadzenie szkoleń przypominających i dotyczących stosowania przymusu bezpośredniego na podstawie przepisów ustawy o ochronie zdrowia psychicznego wobec osób pozbawionych wolności, jak również zweryfikowanie we wszystkich podmiotach leczniczych dostępności i ewentualne uzupełnienie informacji dla osadzonych o prawach pacjenta osoby pozbawionej wolności, w tym również w zakresie informacji o instytucji Rzecznika Praw Pacjenta i Rzecznika Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego.

16. Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (VII.7202.1.2017 z 19 stycznia 2017 r.) – w sprawie braku wypłaty płatności redystrybucyjnej za rok 2015.

Na podstawie artykułu prasowego Rzecznik Praw Obywatelskich powziął informację, że około 90 tysięcy rolników nie otrzymało należnej im płatności redystrybucyjnej za rok 2015. Przyczyną takiego stanu rzeczy miało być błędne wyliczenie stawki dopłat do hektara za rok 2015.

Rzecznik zwrócił uwagę, że opisana powyżej sytuacja spowodowała dużą niepewność rolników co do wysokości przyznanych im środków. Rolnicy planują swoją działalność i związane z nią wydatki z uwzględnieniem przyznanych dopłat. Dlatego w ocenie Rzecznika zasadne byłoby doprecyzowanie procedury obliczania powierzchni kwalifikującej się do przyznania wsparcia tak, aby uniknąć podobnej sytuacji w przyszłości i w pełni zagwarantować pewność co do wysokości stawki przyznawanych płatności.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o zajęcie stanowiska oraz o poinformowanie o planowanym terminie wypłaty zaległych płatności.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w piśmie z 13 lutego 2017 r. podkreślił, że część twierdzeń zawartych w przywołanym w wystąpieniu Rzecznika artykule pt. „Agencja źle wyliczyła dopłaty dla rolników. Teraz musi zabrać jednym, żeby wypłacić pozostałym” (Gazeta Wyborcza z dnia 14 stycznia br.) jest nieprawdziwa lub może wprowadzać w błąd. Resort podjął działania w celu

sprostowania tych informacji. Minister wskazał, że według danych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR), do przyznania płatności dodatkowej za 2015 r. kwalifikuje się ponad 900 tys. rolników. Ze względu na wykorzystanie środków finansowych płatność dodatkowa za 2015 r. nie została dotychczas wypłacona dla ok. 700 rolników. ARiMR prowadzi wciąż ok. 500 postępowań administracyjnych dotyczących przypadków śmierci rolnika składającego wniosek, która nastąpiła pomiędzy dniem złożenia wniosku a dniem wydania decyzji. Oznacza to, że w sumie ok. 1,2 tys. rolników (a nie 90 tys.) nie otrzymało jeszcze płatności dodatkowej za 2015 r. Ponadto Minister wyjaśnił, że płatność ta nie jest przyznawana z urzędu, ale na wniosek rolnika, który powinien zaznaczyć odpowiednie pole we wniosku o przyznanie płatności. W związku z przekazaniem przez ARiMR nowych informacji dotyczących powierzchni kwalifikującej się do wsparcia, MRiRW, na podstawie art. 35 ust. 2 ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, podjęło prace legislacyjne w celu skorygowania wysokości stawki płatności dodatkowej za 2015 r. Założono, że wypłata zaległych płatności dodatkowych za 2015 r. nastąpi niezwłocznie po zakończeniu prac legislacyjnych nad projektem rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie wielkości zmniejszenia (redukcji) stawki płatności dodatkowej za 2015 r. (projekt został skierowany do podpisu), a w niektórych przypadkach – po zakończeniu trwającego postępowania administracyjnego. Na koniec Minister zapewnił, że ewentualne zmniejszenie wysokości stawek płatności przeprowadzane jest w wyjątkowych sytuacjach, w celu zapewnienia zgodności z przepisami UE.

17. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (III.7042.160.2016 z 19 stycznia 2017 r.) – w sprawie sposobu zaspokojenia roszczeń z tytułu przyznanych sądownie rent wyrównawczych wobec upadłości podmiotów zobowiązanych.

Na podstawie skarg, jakie wpływają do Biura RPO, wyłonił się problem braku możliwości zaspokojenia roszczeń obywateli z tytułu przyznanych im sądownie rent wyrównawczych wobec upadłości podmiotów zobowiązanych i braku majątku bądź następców prawnych tych zobowiązanych.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich sytuacja osób pozbawionych wypłaty należnych im rent wyrównawczych z tytułu utraty zdrowia w wykonywaniu pracy powinna pozostawać w szczególnym zainteresowaniu władz publicznych. Konieczne są regulacje systemowe, zabezpieczające realizację rent wyrównawczych w każdym przypadku, w zasadzonej lub uzgodnionej między stronami wysokości, niezależnie od okoliczności zewnętrznych. Ponadto, niesprawiedliwe jest aprobowanie w praktyce iluzorycznych wyroków sądowych, a także ugód. Nierzadko zdarza się bowiem, że w postępowaniach upadłościowych przedsiębiorców nie dochodzi do zaspokojenia przedmiotowych wierzytelności.

Zdaniem Rzecznika niezbędnym jest rozszerzenie ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy o renty wyrównawcze oraz o wydłużenie okresu gwarancji wypłat.

Rzecznik zwrócił się z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w piśmie z 1 lutego 2017 r. przypomniał, że zgodnie z prawem Unii Europejskiej istotą ochrony roszczeń pracowniczych ze środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (dalej Funduszu) jest zaspokojenie wypłat, których pracodawca w ostatnim okresie przed np. upadłością nie zaspokoił (przede wszystkim z tytułu należnych wynagrodzeń) oraz zapewnienie wypłaty odpraw pracownikom tracącym pracę w wyniku zwolnienia przez syndyka. W ustawie z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy zawarty został ściśle określony katalog tytułów świadczeń zaspakajanych ze środków Funduszu, wśród których nie zostały uwzględnione takie tytuły jak renty wyrównawcze. Roszczenia wypłacane ze środków Funduszu podlegają zaspokojeniu za okres nie dłuższy niż trzy miesiące przypadające przed dniem niewypłacalności pracodawcy i to w kwotach ograniczonych co do maksymalnej wysokości. Z tego też względu Fundusz nie może pełnić funkcji następcy prawnego kończących swój byt zakładów pracy i przejąć stałego, wieloletniego obowiązku wypłacania rent wyrównawczych. Sekretarz Stanu poinformował ponadto, że renty wyrównawcze są świadczeniami o charakterze cywilnoprawnym, które są przyznawane i wypłacane na zasadach przewidzianych w przepisach prawa cywilnego. Obowiązek wypłacania renty wyrównawczej spoczywa wyłącznie na pracodawcy zobowiązanym do tego ugodą lub wyrokiem sądowym. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej nie ma podstaw do wskazywania innego podmiotu, który mógłby być obciążony odpowiedzialnością za te zobowiązania oraz nie posiada podstaw prawnych do samodzielnego tworzenia regulacji ustawowych w tym zakresie.

18. Ministra Infrastruktury i Budownictwa (VII.612.29.2016 z 20 stycznia 2017 r.) – w sprawie zasad wydawania zaświadczeń poświadczających posiadanie prawa do ulgi przy przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego kolejowego.

Na podstawie skargi obywatela Rzecznik Praw Obywatelskich powziął informację, że podmioty upoważnione do wydawania zaświadczeń uprawniających do ulgi przy przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego kolejowego pobierają opłaty za ich wydawanie i często uzależniają wysokość opłat od członkostwa w stowarzyszeniu.

W ocenie Rzecznika zasady pobierania opłat za zaświadczenie pozwalające korzystać z ustawowego uprawnienia powinny być ujednolicone i mieć swoją podstawę prawną. Pobieranie tych opłat nie powinno prowadzić do uprzywilejowania osób będących członkami poszczególnych stowarzyszeń. Powyższe kwestie są bowiem istotne z punktu widzenia zasady prawidłowej

legislacji oraz zagwarantowania wolności zrzeszania się, o której mowa w art. 58 Konstytucji.

Wątpliwości Rzecznika podzielili Przewodnicząca Polskiego Związku Emerytów, Rencistów i Inwalidów oraz Dyrektor Departamentu Budżetu w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o rozważenie wprowadzenia stosownych zmian legislacyjnych.

19. Ministra Infrastruktury i Budownictwa (IV.7216.19.2016 z 20 stycznia 2017 r.) – w sprawie braku możliwości skorzystania z premii gwarancyjnej przez osoby posiadające książeczki mieszkaniowe.

W obecnym stanie prawnym jedynym szczególnym uprawnieniem przysługującym właścicielom książeczek mieszkaniowych, którzy założyli książeczki mieszkaniowe do dnia 23 października 1990 r. jest prawo do otrzymania premii gwarancyjnej, którą oblicza i wypłaca bank (PKO Bank Polski SA) prowadzący obsługę rachunków wkładów oszczędnościowych na książeczkach mieszkaniowych wystawionych do dnia 23 października 1990 r. Premia gwarancyjna jest finansowana ze środków budżetu państwa.

Analiza ustawowo ustalonych czynności uprawniających do uzyskania premii wskazuje na to, że aby uzyskać premię gwarancyjną osoba dysponująca książeczką mieszkaniową z reguły musi ponieść znaczące koszty związane z zakupem lokalu, budową domu jednorodzinnego czy całkowitą spłatą zadłużenia (kredytu) obciążającego lokal spółdzielczy właściciela książeczki.

Ustawą z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych poszerzono katalog o całkowitą spłatę zadłużenia obciążającego właściciela książeczki mieszkaniowej powstałego w związku z kredytem z tzw. starego portfela, remontem polegającym na wymianie okien lub instalacji gazowej lub instalacji elektrycznej w lokalu mieszkalnym lub domu jednorodzinnym, którego właścicielem jest właściciel książeczki mieszkaniowej, lub do którego przysługuje właścicielowi książeczki mieszkaniowej spółdzielcze prawo do lokalu lub domu jednorodzinnego czy też dokonaniem przez właściciela książeczki mieszkaniowej wpłaty na fundusz remontowy wspólnoty mieszkaniowej lub spółdzielni mieszkaniowej kwoty należnej za okres 12 miesięcy poprzedzających miesiąc złożenia wniosku o likwidację książeczki.

Oznacza to, że nie wszystkie osoby posiadające nadal książeczki mieszkaniowe mają możliwości finansowe do zrealizowania któregośkolwiek z istniejących tytułów do uzyskania premii, co potwierdzają napływające do Biura RPO skargi.

Rzecznik w przeszłości podejmował liczne działania na rzecz rozszerzenia katalogu zdarzeń uprawniających do uzyskania premii gwarancyjnych i wprowadzenia korzystniejszych regulacji w tym zakresie, kierując odpowiednie

wystąpienia do właściwych Ministrów. W ocenie Rzecznika zasadne wydają się oczekiwania posiadaczy książeczek mieszkaniowych, że zostaną stworzone nowe możliwości uzyskania przez nich premii gwarancyjnej, co choć w minimalnym stopniu pozwoli im zniwelować poniesione przez nich straty finansowe, a jednocześnie pozwoli na definitywne rozwiązanie niezłatwionego od lat problemu.

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

20. Przewodniczącego Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP (VII.602.14.2016 z 23 stycznia 2017 r.) – w sprawie zasad przeprowadzania wyborów do organów jednostek pomocniczych gmin.

Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi dotyczące procedur wybierania sołtysa i rady sołeckiej. Sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Ustawa pomija jednak wszelkie inne kwestie dotyczące procedur wyboru sołtysa i rady sołeckiej. Mogą one być bowiem dowolnie regulowane w statutach jednostek pomocniczych. W tym zakresie ustawodawca przewidział więc przekazanie organom gminy dużej swobody.

Wiele kontrowersji budzi kwestia standardów kontroli przebiegu wyboru oraz możliwości składania oraz rozpatrywania protestów wyborczych, zwłaszcza że w przepisach prawa brak jest odpowiednich unormowań. Z analiz przeprowadzonych przez pracowników Biura RPO wynika, że tylko część gmin zamieszcza regulacje dotyczące procedury składania protestów wyborczych w wyborach sołtysa w swoich statutach. Problematiczna jest również kwestia, wskazana w jednej ze skarg obywateli, dotycząca czasu głosowania, które trwa tylko pół godziny, braku możliwości dowozu do lokalu wyborczego osób niepełnosprawnych i starszych oraz niedostosowania lokalu do potrzeb osób niepełnosprawnych.

Z uwagi na skargi, jakie napływają do Biura RPO, a także na wyniki podjętych konsultacji i analiz, konieczne wydaje się rozważenie korekty ustawowej regulacji dotyczącej procedury wyborów do organów jednostek pomocniczych. Obywatele, zdaniem Rzecznika, zasadnie wskazują na oczekiwania dostosowania jej do ich potrzeb, w szczególności dotyczy to głosowania przez osoby z niepełnosprawnościami i starsze, a także uwzględnienia zasad przejrzystości i kontroli przeprowadzanych wyborów.

Rzecznik zwrócił się do Przewodniczącego z prośbą o uwzględnienie wskazanych wyżej uwag i rozważenie dokonania koniecznych zmian w prawie.

21. Komendanta Głównego Policji (XI.518.70.2016 z 23 stycznia 2017 r.) – w sprawie ataków na tle rasowym, narodowym, etnicznym lub wyznaniowym na mieszkających w Polsce cudzoziemców.

W reakcji na treść komunikatu pt. „Przestępstwa z motywów nienawistnych”, który opublikowano na stronie www.policja.pl w dniu 4 stycznia 2017 r., Rzecznik Praw Obywatelskich ponownie zwrócił się do Komendanta Głównego Policji w przedmiotowej sprawie. Ww. komunikat wprost nawiązywał do wypowiedzi Rzecznika, a także do opartych na tych wypowiedziach informacji medialnych, dotyczących rosnącej liczby przestępstw motywowanych nienawiścią, popełnianych wobec muzułmanów i osób pochodzenia arabskiego mieszkających w Polsce. Wzrost skali takiej przestępczości określony został przez autora komunikatu „rzekomym”, a sama informacja dotycząca liczby tego typu czynów, miała być „obarczona błędem i nie przedstawiać rzeczywistej skali problemu”.

Rzecznik z całą mocą podkreślił, że wzrost liczby odnotowanych przez organy ścigania przestępstw motywowanych nienawiścią wobec muzułmanów i osób pochodzenia arabskiego jest faktem, który znajduje potwierdzenie w statystykach prowadzonych i publikowanych zarówno przez Policję, jak i Prokuraturę. Wszystkie wypowiedzi Rzecznika, które służyć mają uwrażliwieniu opinii publicznej, ale też przedstawicieli władz i organów państwa na problem rosnącej ksenofobii i nienawiści motywowanej uprzedzeniami, opierają się zaś na publicznie dostępnych danych.

Rzecznik zwrócił się do Komendanta z prośbą o rozważenie możliwości opublikowania na stronie internetowej Policji danych pokazujących wzrost przestępstw motywowanych nienawiścią przedstawionych w materiale prezentowanym podczas posiedzenia Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych, uzupełnionych, o brakujące informacje statystyczne obejmujące pozostałe miesiące 2016 r. oraz przesłanie do Biura RPO okresowych raportów i opracowań statystycznych, przygotowanych przez Policję w ramach istniejącego systemu monitorowania skali przestępczości motywowanej nienawiścią.

Komendant Główny Policji w piśmie z 1 lutego 2017 r. przypomniał najważniejsze ustawowe zadania Policji, do których należy m.in. ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra oraz ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zgodnie z przyjętymi w Policji zasadami etyki zawodowej Policjanta postępowanie funkcjonariusza w kontaktach ze wszystkimi ludźmi powinna cechować życzliwość oraz bezstronność wykluczająca uprzedzenia rasowe, narodowościowe, wyznaniowe, polityczne, światopoglądowe lub wynikające z innych przyczyn. W trakcie wykonywania czynności służbowych policjant powinien zachować szczególną wrażliwość i takt w stosunku do ofiar przestępstwa lub innego zdarzenia, udzielać im możliwie wszechstronnej pomocy, a także dbać o zachowanie dyskrecji. Jednocześnie przytoczone normy

nakazują traktować ofiary każdego rodzaju przestępstwa z taką samą wrażliwością – dostosowując zachowanie policjantów do indywidualnych potrzeb konkretnych osób. W Polsce nie funkcjonuje przepis prawa, który reguluje w sposób odmienny i specyficzny podejście do pokrzywdzonych tzw. przestępstwami z nienawiści. Są one natomiast stypizowane pośród innych przestępstw, które sankcjonuje kodeks karny. Piętnowanie zachowania sprawcy zależy od oceny niezawisłego sądu, do którego należy ewentualne potępienie i wydanie wyroku proporcjonalnego do treści zachowania. Komendant Główny Policji stwierdził także, że opublikowane na stronie Biura RPO dane statystyczne w przedmiotowym zakresie są niepełne i wybiórcze. Podanie ich bez zobrazowania w tle na przykład innej przestępczości o podłożu chuligańskim, a także podkreślanie przyrostu statystycznego mnożonego od obiektywnie niskiej liczby czynów, może wywoływać w społeczeństwie wrażenie wytracania kontroli Policji nad ściganiem sprawców tego typu zachowań oraz szerzącej się w kraju ksenofobii i fali rasizmu, co jest nieprawdą i może kreować subiektywny przekaz, czy też wzniecać nieuzasadniony niepokój społeczny. Działania policyjne w obszarze przestępstw motywowanych nienawiścią Komendant uznał zaś za proporcjonalne do skali zagrożenia tego typu przestępczością.

22. Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej (VII.602.67.2015 z 23 stycznia 2017 r.) – w sprawie wynoszenia z lokali wyborczych kart do głosowania.

Zgodnie z Kodeksem wyborczym wyborca otrzymuje kartę do głosowania właściwą dla przeprowadzanych wyborów, opatrzoną jej pieczęcią, po okazaniu komisji wyborczej dokumentu umożliwiającego stwierdzenie jego tożsamości, a także potwierdzeniu otrzymania karty do głosowania własnym podpisem w przewidzianej na to rubryce spisu wyborców. Po otrzymaniu karty do głosowania wyborca udaje się do miejsca w lokalu wyborczym zapewniającego tajność głosowania. Egzekwowanie tego obowiązku należy do wszystkich członków obwodowej komisji wyborczej. Następnie, wyborca jest zobowiązany skierować się do urny wyborczej usytuowanej w dostępnym i widocznym miejscu i wrzucić do urny wszystkie otrzymane do głosowania karty wyborcze. Zdarzają się jednak sytuacje, że wyborcy po pobraniu karty do głosowania nie wrzucają jej do urny wyborczej, natomiast wynoszą ją z lokalu obwodowej komisji wyborczej.

Problematyka tego rodzaju zachowań jest złożona. Może dochodzić bowiem do zbiegu dwóch wartości. Z jednej strony – troski o uczciwość wyborów oraz dążenia do zapobiegania wszelkim nieprawidłowościom w sferze głosowania, z drugiej zaś – dążenia obywateli do zaimplementowania swoich poglądów, w tym m.in. oceny oferty politycznej czy wyrażania postawy wobec wyborów. Często jednak obywatele nie są świadomi, że manifestacja w formie wyniesienia kart do głosowania z lokalu wyborczego może zakończyć się dla nich odpowiedzialnością karną.

W związku z zaistniałym problemem Rzecznik zwrócił się do Przewodniczącego z prośbą o zajęcie stanowiska oraz o opinię, czy w niniejszej sprawie potrzebne jest podjęcie inicjatywy ustawodawczej, która mogłaby pogodzić obie wskazane wyżej wartości, bez wątpienia zasługujące na ochronę prawną.

Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej w piśmie z 6 lutego 2017 r. wyjaśnił, że Państwowa Komisja Wyborcza nie widzi konieczności wprowadzania przepisów sankcjonujących wynoszenie kart z lokalu wyborczego, tym bardziej, że we wszystkich wyborach (poza wyborami samorządowymi), każdy wyborca może głosować korespondencyjnie. W takich przypadkach karty do głosowania doręczane są wyborcy przed wyborami, a przepisy nie określają bezwzględnego wymogu odesłania do komisji wypełnionej karty do głosowania. Przewodniczący PKW podkreślił, że jawne wynoszenie kart do głosowania z lokalu wyborczego lub zamieszczanie zdjęć wyniesionej karty m.in. na portalach społecznościowych (co również ma miejsce podczas wyborów), jest sprzeczne z procedurą dotyczącą przebiegu głosowania, podważa zaufanie do instytucji wyborów, a także w negatywny sposób rzutuje na ocenę organów wyborczych i prawidłowości ustalenia wyników wyborów.

23. Minister Edukacji Narodowej (VII.7037.133.2015 z 23 stycznia 2017 r.) – w sprawie braku procedury umożliwiającej uzyskanie promocji do klasy wyższej lub podejście do egzaminu poprawkowego w sytuacji zmiany szkoły przez ucznia.

Zgodnie z ustawą z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty uczeń w trakcie nauki w szkole otrzymuje oceny klasyfikacyjne roczne, które stanowią podsumowanie osiągnięć edukacyjnych ucznia z zajęć edukacyjnych i zachowania ucznia w danym roku szkolnym. Począwszy od klasy IV szkoły podstawowej uczeń, który w wyniku klasyfikacji rocznej otrzymał negatywną ocenę klasyfikacyjną z jednych albo dwóch obowiązkowych zajęć edukacyjnych, może przystąpić do egzaminu poprawkowego z tych zajęć.

Egzamin poprawkowy oraz sprawdzian wiadomości i umiejętności ucznia, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Edukacji z dnia 10 czerwca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy w szkołach publicznych, przeprowadza komisja, w skład której wchodzi dyrektor szkoły albo nauczyciel wyznaczony przez dyrektora szkoły jako przewodniczący komisji i nauczyciel prowadzący dane zajęcia edukacyjne oraz nauczyciel prowadzący takie same lub pokrewne zajęcia edukacyjne. W sytuacji niezdania egzaminu poprawkowego z jednych obowiązkowych zajęć edukacyjnych uczeń – jeden raz w ciągu danego etapu edukacyjnego – może otrzymać promocję do klasy programowo wyższej pod warunkiem, że zajęcia te są realizowane w klasie programowo wyższej. O powyższej możliwości decyduje rada pedagogiczna danej szkoły. Brak jest natomiast przepisów umożliwiających uczniowi ponowne podejście do egzaminu

poza szkołą, do której uczęszczał. Ustawa nie przewiduje również możliwości promocji do klasy programowo wyższej w sytuacji zmiany szkoły przez ucznia.

Rzecznik Praw Obywatelskich, stojąc na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych, z uwagą i troską śledzi w szczególności sytuację związaną z równym dostępem do wykształcenia. Prawo do nauki, wyrażone w art. 70 Konstytucji, ma na celu zapewnienie możliwości zdobywania wiedzy osobom do 18. roku życia, z uwagi na objęcie je obowiązkiem szkolnym określonym w ustawie.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Minister z prośbą o zajęcie stanowiska w opisywanej sprawie.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej w piśmie z 20 lutego 2017 r. poinformowała, że resort edukacji nie przewiduje zmian dotyczących zasad oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów do klasy programowo wyższej w powyższym zakresie. Uczeń jest zawsze uczniem konkretnej szkoły i jest oceniany w danej szkole i przez nauczyciela, który prowadził dane zajęcia edukacyjne. W związku z powyższym nie ma możliwości przeprowadzenia egzaminu poprawkowego w innej szkole, niż ta do której uczeń uczęszcza.

24. Dyrektora Generalnego Służby Więziennej (KMP.571.2.2017 z 24 stycznia 2017 r.) – w sprawie dostosowania jednostek penitencjarnych do potrzeb osób poruszających się na wózkach.

Wizytacje przeprowadzone przez Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur uprawniają do sformułowania generalnego wniosku, że pomimo wyznaczenia w każdej z jednostek penitencjarnych celi mieszkalnej dla osadzonych poruszających się na wózkach, zastosowane w tych aresztach śledczych i zakładach karnych rozwiązania nie znoszą w całości barier architektonicznych, czyniąc te obiekty dostępnymi jedynie częściowo dla tej kategorii osadzonych. Infrastruktura jednostek nie pozwala na samodzielne poruszanie się po nich osób na wózku, poza celą mieszkalną. W celu skorzystania z placów spacerowych, sal widzeń czy świetlic niejednokrotnie muszą oni pokonywać schody lub wysokie stopnie, bądź też liczyć na pomoc współosadzonych.

Mając na uwadze dorobek orzeczniczy Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, zalecenia wydane przez Organizację Narodów Zjednoczonych, a także krajowe ustawodawstwo, wszelkie instytucje państwowe winny podejmować działania ukierunkowane na urzeczywistnienie praw osób z niepełnosprawnością. W przekonaniu Rzecznika obowiązujące Zarządzenie Dyrektora Generalnego powinno zostać zaktualizowane, tak aby wyznaczone w nim jednostki do osadzania osób na wózkach miały architektoniczne możliwości do pełnego ich dostosowania, a tym samym samodzielnego poruszania się osób z niepełnosprawnością.

Rzecznik zwrócił się do Dyrektora Generalnego SW z prośbą o podjęcie odpowiednich zmian w przedstawionej kwestii oraz o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Zastępca Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w piśmie z 8 lutego 2017 r. przypomniał, że zgodnie z art. 72 § 4a Kodeksu karnego wykonawczego przeznaczenie jednostek penitencjarnych określa się uwzględniając w szczególności potrzebę zapewnienia oraz racjonalnego wykorzystania miejsc zakwaterowania dla wszystkich grup skazanych. Zapewnił jednocześnie, że Służba Więzienna systematycznie realizuje zadania inwestycyjno-remontowe mające przede wszystkim na celu poprawę warunków bytowych osadzonych w polskich więzieniach. W miarę możliwości finansowych likwidowane są kolejne bariery architektoniczne dla niepełnosprawnych poruszających się na wózkach inwalidzkich, a przy budowie nowych pawilonów mieszkalnych każdorazowo przewiduje się utworzenie miejsc zakwaterowania dla osób niepełnosprawnych. Zastępca Dyrektora Generalnego SW poinformował także, że Służba Więzienna czyni starania w celu zminimalizowania uciążliwości odbywania kary pozbawienia wolności przez osoby niepełnosprawne, co znajduje potwierdzenie chociażby w obowiązującym Zarządzeniu nr 30/2015 z dnia 1 lipca 2015 r. Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie określenia przeznaczenia zakładów karnych i aresztów śledczych. W przedmiotowej regulacji wskazuje się jednostki, w których utworzono cele przystosowane do pobytu osób niepełnosprawnych, w szczególności poruszających się na wózkach inwalidzkich.

25. Ministra Sprawiedliwości (IX.517.796.2016 z 24 stycznia 2017 r.) – w sprawie poprawy warunków sanitarno-higienicznych osób pozbawionych wolności.

Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2016 r. w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania kary pozbawienia wolności oraz Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 2016 r. w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania tymczasowego aresztowania stanowią, że niezbędne urządzenia sanitarne w celach sytuuje się w sposób zapewniający ich niekrępujące użytkowanie. Do takich urządzeń z pewnością zaliczyć można umywalki, tymczasem w wielu jednostkach penitencjarnych wprowadza się rozwiązania techniczne polegające na umieszczaniu umywalki poza kąciem sanitarnym, w miejscu nieosłoniętym od reszty celi.

Rzecznik kierował już wystąpienia w przedmiotowej sprawie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej. Zawierały one konkluzje, że w celach, w których umywalka znajduje się poza wydzielonym pełną, trwałą zabudową kąciem sanitarnym i jest ona jedynym tego typu urządzeniem w pomieszczeniu, osadzeni nie mają zapewnionych warunków intymności podczas wykonywania czynności związanych z utrzymaniem higieny osobistej.

Skargi samych osadzonych, ale również raporty przedstawicieli Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur z wizytacji jednostek penitencjarnych potwierdzają, że montowanie umywalek poza kącikami sanitarnymi narusza prawo do intymności, skutkuje zmniejszaniem powierzchni samych kąców sanitarnych oraz powoduje liczne niedogodności związane z korzystaniem z umywalek na oczach osób trzecich.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie oraz o podjęcie stosownych działań.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w piśmie z 21 lutego 2017 r. wskazał, że przedstawiony przez Rzecznika problem praktycznie nie występuje w zakładach karnych typu otwartego i półotwartego, w których urządzenia sanitarne, zgodnie z normą kodeksową, mogą być usytuowane poza celami mieszkalnymi. Zapewnił także, że Służba Więzienna od szeregu lat systematycznie podejmuje wysiłki mające na celu poprawę warunków sanitarno-bytowych osadzonych, jednak np. istniejące ograniczenia techniczno-architektoniczne w wielu przypadkach nie pozwalały na umieszczenie umywalki wewnątrz kącika sanitarnego.

26. Ministra Sprawiedliwości (II.510.1819.2014 z 25 stycznia 2017 r.) – w sprawie zasad ponoszenia kosztów postępowania w sprawach o wykroczenia w razie umorzenia postępowania.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 23 maja 2005 r. (sygn. SK 44/04) orzekł, że art. 632 pkt 1 Kodeksu postępowania karnego – w zakresie, w jakim w sprawach z oskarżenia prywatnego, w razie umorzenia postępowania karnego z powodu przedawnienia karalności przewiduje, że koszty procesu obligatoryjnie ponosi oskarżyciel prywatny – jest niezgodny z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz z zasadą równości wobec prawa. Skutkiem wydania ww. wyroku było dodanie, na podstawie ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania karnego, art. 632a, zgodnie z którym „W wyjątkowych wypadkach, w razie umorzenia postępowania, sąd może orzec, że koszty procesu ponosi w całości lub w części oskarżony, a w sprawach z oskarżenia prywatnego oskarżony lub Skarb Państwa”. Niestety, pomimo upływu ponad 10 lat od nowelizacji, przepis ten wciąż nie ma zastosowania do postępowania w sprawach o wykroczenia.

W opinii Rzecznika oraz w celu zapewnienia akcentowanej przez Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie poczucia sprawiedliwości w postępowaniu sądowym, taki przepis powinien znaleźć swoje odzwierciedlenie również w postępowaniu w sprawach o wykroczenia.

Zdaniem Rzecznika w projekcie ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, powinny znaleźć się także propozycje zmian art. 119 k.p.s.w. celem dostosowania procedury wykroczeniowej do standardów konstytucyjnych sprawiedliwego postępowania określonych ww. wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego.

Rzecznik zwrócił się do Ministra o zajęcie stanowiska w sprawie oraz rozważenie możliwości podjęcia właściwych zmian legislacyjnych w przedmiotowym zakresie, a także o poinformowanie o podjętych działaniach.

27. Ministra Sprawiedliwości oraz Pełnomocnika Komendanta Głównego Policji do spraw Ochrony Praw Człowieka (II.5150.9.2014 z 25 stycznia 2017 r.) – w sprawie prawa zatrzymanego do pomocy prawnej.

Rzecznik ponownie zasygnalizował, iż obowiązujące przepisy nie precyzują form, w jakich zatrzymany może realizować przysługujące mu prawo dostępu do adwokata. Niejasna treść art. 245 § 1 k.p.k. rodzi wątpliwości, czy zatrzymany może realizować prawo dostępu do adwokata także na odległość, w formie rozmowy telefonicznej. W rezultacie – praktycznie się to nie zdarza. Rzecznik podkreślił, że zatrzymanemu przysługuje prawo do obrony, a realizacja prawa do kontaktu z adwokatem jest niezbędna także z uwagi na to, że moment zatrzymania w większości przypadków poprzedza późniejsze przedstawienie zatrzymanemu zarzutu popełnienia przestępstwa. Zatrzymany potrzebuje wówczas kontaktu z osobą, która dobrze poinformuje go o jego prawach i obowiązkach, i której będzie mógł zaufać. W opinii Rzecznika zasadna wydaje się nowelizacja art. 245 § 1 Kodeksu postępowania karnego, tak by prawo do adwokata lub radcy prawnego dla zatrzymanego było w pełni urzeczywistnione w praktyce, bez żadnych okoliczności dyskryminujących.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o rozważenie zainicjowania nowelizacji art. 245 § 1 k.p.k. oraz udzielenie informacji na temat etapu procesu implementacji do polskiego porządku prawnego przepisów Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2013/48/UE w sprawie dostępu do adwokata w postępowaniu karnym i w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania oraz w sprawie prawa do poinformowania osoby trzeciej o pozbawieniu wolności i prawa do porozumienia się z osobami trzecimi i organami konsularnymi w czasie pozbawienia wolności.

Natomiast w piśmie do Pełnomocnika Komendanta Głównego Policji Rzecznik ponownie zwrócił uwagę na konieczność doprecyzowania obowiązujących wytycznych w sprawie wykonywania niektórych czynności dochodzeniowo-śledczych przez policjantów. Niejednokrotnie do działań funkcjonariuszy Policji w zakresie postępowania z osobami zatrzymanymi zgłaszane były zastrzeżenia. Zdarzają się sytuacje, że zatrzymani są zniechęceni do skorzystania z fachowej pomocy przez samych zatrzymujących, którzy stosując pozornie korzystną dla zatrzymanego sugestię, usiłują wywrzeć wpływ na jego decyzję. Zdaniem Rzecznika wprowadzenie precyzyjnych reguł postępowania (ww. wytycznych) niewątpliwie przyczyni się do poprawy skuteczności oraz sprawności funkcjonowania mechanizmu dostępu do pomocy prawnej osoby zatrzymanej w trybie art. 244 k.p.k.

Rzecznik zwrócił się do Pełnomocnika z prośbą o poinformowanie o podjętych działaniach w przedmiocie nowelizacji wytycznych, jak również o rozważenie podjęcia działań (w tym szkoleń) dla funkcjonariuszy Policji dotyczących uwrażliwienia ich na znaczenie skutecznego informowania osób zatrzymanych o ich prawach, w szczególności o prawie do kontaktu z adwokatem lub radcą prawnym.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w piśmie z 17 lutego 2017 r., odnosząc się do kwestii prac implementacyjnych do polskiego porządku prawnego przepisów Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2013/48/UE z dnia 22 października 2013 r. w sprawie prawa dostępu do adwokata w postępowaniu karnym i w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania oraz w sprawie prawa do poinformowania osoby trzeciej o pozbawieniu wolności i prawa do porozumiewania się z osobami trzecimi i organami konsularnymi w czasie pozbawienia wolności, wskazał, iż w resorcie sprawiedliwości przeprowadzona została analiza przepisów zawartych w ww. instrumencie i odpowiadających im uregulowań krajowych. Doprowadziła ona do wniosku, iż obecnie obowiązujące prawo polskie w pełni odzwierciedla postulaty powołanej dyrektywy. Opinia Ministerstwa Sprawiedliwości została potwierdzona przez ekspertów Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Natomiast mając na względzie, iż obowiązujące przepisy Kodeksu postępowania karnego w sposób wystarczający regulują skutki i sposób procedowania w przypadku zastosowania instytucji określonej w przepisie art. 245 § 1 k.p.k., Ministerstwo Sprawiedliwości podtrzymuje swoje stanowisko, wyrażone w poprzednim piśmie z dnia 30 czerwca 2016 r. w zakresie poruszanej problematyki.

Pełnomocnik Komendanta Głównego Policji do spraw Ochrony Praw Człowieka w piśmie z 22 lutego 2017 r. wyjaśnił, iż na przestrzeni ostatnich kilku lat nie odnotowywał skarg ze strony przedstawicieli środowiska adwokackiego na utrudnianie przez Policję dostępu osób zatrzymanych do kontaktu z adwokatem lub radcą prawnym. Jeżeli taki zarzut w oficjalnej formie i oparty na konkretnych sytuacjach zostanie postawiony, sprawa zostanie zbadana i w zależności od ustaleń podjęte zostaną stosowne działania korygujące. Jednocześnie Pełnomocnik poinformował, że dostosowanie wytycznych Komendanta Głównego Policji do zmian w procedurze karnej w zakresie prawa osoby zatrzymanej do obrony, znajduje się w końcowej fazie.

28. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (III.7064.121.2016 z 26 stycznia 2017 r.) – w sprawie aktywizacji zawodowej dłużników alimentacyjnych.

W nawiązaniu do poprzedniej korespondencji w przedmiotowym zakresie Rzecznik Praw Obywatelskich raz jeszcze zwrócił uwagę na pilną potrzebę poprawy sytuacji w zakresie alimentacji dzieci w Polsce. Aby osiągnąć ten cel, konieczne jest zwiększenie oddziaływań polityki rynku pracy na wzrost zatrudnienia dłużników alimentacyjnych pozostających osobami bezrobotnymi.

Jednym z pożądaných rozwiązań jest wprowadzenie dłużników alimentacyjnych do katalogu podmiotów określonych w art. 49 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, w którym zostały określone grupy bezrobotnych wyposażone w prawo pierwszeństwa w dostępie do programów specjalnych.

W przypadku, gdy określone w ww. ustawie działania, związane ze zmobilizowaniem do podjęcia zatrudnienia dłużników alimentacyjnych są nieskuteczne, w opinii Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Rzecznika Praw Dziecka niezbędne jest zobowiązanie dłużnika do odpracowania długu alimentacyjnego w drodze prac społecznie użytecznych.

W związku z powyższym obaj Rzecznicy zwrócili się z prośbą o przekazanie informacji o aktualnym stanie prowadzonych analiz oraz ewentualnych prac legislacyjnych w zakresie aktywizacji zawodowej dłużników alimentacyjnych oraz zastosowania wobec dłużników alimentacyjnych instrumentu w postaci prac społecznie użytecznych.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w piśmie z 14 marca 2017 r. poinformował, że w resorcie rodziny, pracy i polityki socjalnej odbywa się przegląd systemów wsparcia materialnego rodzin. W toku tych prac analizowane są również przepisy dotyczące pomocy finansowej dla osób, które nie otrzymują alimentów z powodu bezskuteczności egzekucji (świadczenia z funduszu alimentacyjnego). Wśród rozważanych rozwiązań znajdują się propozycje dedykowania dłużnikom alimentacyjnym niektórych instrumentów rynku pracy, które skutecznie przeciwdziałałyby nie tylko bierności zawodowej dłużników alimentacyjnych, ale miałyby też realny wpływ na poprawę ściągальności alimentów. Jednocześnie Podsekretarz Stanu podkreślił, że przeciwdziałanie zjawisku niealimentacji wymaga podjęcia szeregu działań (nie tylko o charakterze legislacyjnym), które wykraczają poza kompetencje Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Dlatego we współpracy z Ministerstwem Sprawiedliwości, właściwym w sprawach egzekucji orzeczeń sądowych, w tym także egzekucji alimentów, analizowane są możliwości podjęcia działań o zakresie międzyresortowym, zmierzających do wypracowania kompleksowych rozwiązań dotyczących zjawiska niealimentacji, w tym także poprawy skuteczności egzekucji alimentów.

29. Ministra Sprawiedliwości (V.510.5.2017 z 27 stycznia 2017 r.) – w sprawie uprzywilejowania wierzytelności bankowych w postępowaniu nakazowym.

Art. 485 § 3 Kodeksu postępowania cywilnego stanowi, że sąd może wydać nakaz zapłaty, jeżeli bank dochodzi roszczenia na podstawie wyciągu z ksiąg bankowych podpisanego przez osoby upoważnione do składania oświadczeń w zakresie praw i obowiązków majątkowych banku i opatrzonego pieczęcią banku oraz dowodu doręczenia dłużnikowi pisemnego wezwania do zapłaty.

Obywatele zwracający się do Biura RPO o pomoc i poradę wskazują, że po stwierdzeniu niekonstytucyjności instytucji bankowego tytułu egzekucyjnego

(wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 kwietnia 2015 r., sygn. akt P 45/12) i ostatecznym wyeliminowaniu jej z porządku prawnego, banki zaczęły masowo korzystać z możliwości dochodzenia swoich roszczeń w postępowaniu nakazowym przede wszystkim wobec osób, które zaciągnęły kredyt w walucie obcej. W praktyce obrotu banki coraz częściej wytaczają powództwa w oparciu o wyciągi z ksiąg bankowych. Następnie w krótkim czasie wydawane są nakazy zapłaty, które stanowią tytuł zabezpieczenia, wykonalny bez nadawania klauzuli wykonalności. Tego typu działania postrzegane są przez obywateli jako wyraz nadmiernego uprzywilejowania banków.

Wobec powyższego Rzecznik powziął wątpliwość co do konstytucyjności regulacji z art. 485 § 3 k.p.c. i nieuzasadnionego różnicowania sytuacji procesowej podmiotu profesjonalnego, jakim jest bank, względem pozwanego konsumenta poprzez przyznanie możliwości dochodzenia wierzytelności bankowych w postępowaniu nakazowym. Zdaniem Rzecznika uprzywilejowanie wierzytelności bankowych w postępowaniu nakazowym prowadzi do zachwiania równowagi procesowej na niekorzyść słabszej strony, tj. pozwanego konsumenta. Tymczasem w aktualnie obowiązującym stanie prawnym nie ma podstaw do utrzymywania szczególnych uprawnień względem banków w postępowaniu cywilnym. Czynności wykonywane przez banki nie mieszczą się w sferze wykonywania władzy publicznej. Banki są podmiotami prawa prywatnego, które powinny być traktowane w taki sam sposób, jak inni uczestnicy obrotu cywilnoprawnego.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o zajęcie stanowiska wobec zasygnalizowanych wątpliwości, w szczególności pod kątem ewentualnych zmian legislacyjnych, polegających na uchyleniu art. 485 § 3 k.p.c. z obowiązującego porządku prawnego.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w piśmie z 16 marca 2017 r. poinformował, że w ministerstwie podjęto prace legislacyjne zmierzające do uchylenia przepisu Kodeksu postępowania cywilnego, który przewiduje, że sąd może wydać nakaz zapłaty, jeżeli bank dochodzi roszczenia na podstawie wyciągu z ksiąg bankowych podpisanego przez osoby upoważnione do składania oświadczeń w zakresie praw i obowiązków majątkowych banku i opatrzonego pieczęcią banku oraz dowodu doręczenia dłużnikowi pisemnego wezwania do zapłaty. Podsekretarz Stanu wyjaśnił, że przepis ten stanowi przejaw nadmiernego uprzywilejowania banków. W wyniku zmian legislacyjnych zainspirowanych wyrokami Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt: P 7/09 i § 45/12) doszło do uchylenia regulacji przyznających wyciągom z ksiąg bankowych moc dokumentu urzędowego oraz umożliwiającym bankom wystawianie tytułów egzekucyjnych. Ww. przepis utracił zatem uzasadnienie systemowe i aksjologiczne. Wątpliwości budzi również jego zgodność z takimi standardami konstytucyjnymi, jak: zasada równości wobec prawa, zasada sprawiedliwości społecznej oraz zasada ochrony praw konsumentów.

30. Przewodniczącego Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Senatu RP oraz Przewodniczącego Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej Senatu RP (V.511.521.2015 z 27 stycznia 2017 r.) – w sprawie nowych zasad wydawania kart parkingowych.

Do Rzecznika Praw Obywatelskich dotarły sygnały, iż przedstawiciele stowarzyszeń kombatanckich kwestionują zgodność z Konstytucją ustawy o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw w zakresie, w jakim przepisy tej ustawy pozbawiły część kombatanów, u których występuje niepełnosprawność ruchowa, uprawnienia do karty parkingowej. Przed dokonaniem wspomnianej nowelizacji uprawnienie do otrzymania karty parkingowej przysługiwało osobom niepełnosprawnym o obniżonej sprawności ruchowej, bez względu na ich stopień niepełnosprawności.

Wskutek zaostżenia kryteriów wydawania kart, część kombatanów nie spełnia wymogów, od których uzależnione jest posiadanie uprawnienia do karty parkingowej. Pomimo trudności w poruszaniu się, wynikających z ograniczonych możliwości motorycznych ciała, osoby te nie mogą obecnie korzystać z przywilejów, jakie daje posiadanie tejże karty.

Rzecznik przypomniał, że art. 19 Konstytucji nakłada na państwo obowiązek zapewnienia specjalnej opieki (pomocy) weteranom walk o niepodległość, a zwłaszcza inwalidom wojennym. Mając na uwadze, że prawo kombatanów do specjalnej opieki (pomocy) ze strony państwa jest istotną wartością konstytucyjną, a jego realizacja – nawet, gdy wprowadza uprzywilejowanie tej grupy społecznej – nie prowadzi do niezgodnej z prawem dyskryminacji w życiu społecznym, słuszne wydaje się wprowadzenie regulacji przyznających prawo do karty parkingowej wszystkim weteranom legitymującym się orzeczeniem potwierdzającym niepełnosprawność (bez względu na jej stopień).

Rzecznik zwrócił się z prośbą o rozważenie zasadności przygotowania stosownej nowelizacji przepisów prawa we wspomnianym zakresie.

31. Minister Edukacji Narodowej (VII.5604.1.2015 z 27 stycznia 2017 r.) – w sprawie konieczności uczestniczenia przez nauczycieli w uroczystościach religijnych z okazji rozpoczęcia lub zakończenia roku szkolnego oraz w rekolekcjach.

Do Rzecznika wpływają skargi nauczycieli oraz rodziców uczniów, którzy nie chcą uczestniczyć w uroczystościach religijnych z okazji rozpoczęcia lub zakończenia roku szkolnego oraz w rekolekcjach.

Zgodnie z zasadami dotyczącymi organizowania rekolekcji dla uczniów szkół publicznych opiekę nad uczniami w czasie rekolekcji zapewniają nauczyciele religii. Dyrektor szkoły, jeśli wymagają tego względy bezpieczeństwa uczniów, może zwrócić się do pozostałych nauczycieli z prośbą o pomoc w zapewnieniu uczniom opieki. W tym przypadku dyrektor powinien jednak respektować prawo nauczycieli do wolności sumienia i wyznania. Wątpliwości w niniejszej sprawie budzi jednak skuteczne realizowanie tych zaleceń w praktyce.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich zasadnym byłoby doprecyzowanie zasad organizowania w szkole uroczystości o charakterze religijnym. Z wpływających do Rzecznika skarg wynika bowiem, że podczas tego typu uroczystości często dochodzi do naruszania konstytucyjnej wolności sumienia i wyznania osób nieutożsamiających się z wyznawaną przez większość uczniów religią.

Wątpliwości Rzecznika budzi również przepis rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie warunków i sposobu nauczania religii w szkołach publicznych, który przyznaje uczniom uczęszczającym na lekcje religii zwolnienie na udział w rekolekcjach wielkopostnych. W ocenie Rzecznika wykracza on poza upoważnienie zawarte w ustawie o systemie oświaty. W przepisie ustawowym, użyto bowiem pojęcia „organizowanie nauki religii”, w ramach którego nie mieści się „udział w rekolekcjach wielkopostnych”. Doprecyzowania wymaga również samo pojęcie „rekolekcji wielkopostnych”, które ma charakter kanoniczny, a nie publicznoprawny. W ocenie Rzecznika brak jest podstaw do ograniczenia wskazanego uprawnienia jedynie do okresu wielkiego postu, który nie jest obchodzony przez wszystkie religie i związki wyznaniowe. Pożądane byłoby również wskazanie na poziomie ustawowym, że zwolnienie z zajęć szkolnych w celu odbycia rekolekcji jest przyznawane na życzenie rodziców.

Rzecznik zwrócił się do Minister z prośbą o rozważenie zasadności zlecenia nadzoru planowego dotyczącego respektowania wolności sumienia i wyznania nauczycieli opiekujących się uczniami podczas rekolekcji wielkopostnych oraz o zajęcie stanowiska, co do zasadności podjęcia działań legislacyjnych we wskazanym wyżej zakresie.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej w piśmie z 8 lutego 2017 r. uznał za bezzasadne podjęcie działań legislacyjnych w zakresie wskazanym przez Rzecznika. Wyjaśnił, że umożliwienie uczniom, którzy uczestniczą w zajęciach z religii organizowanych w szkole publicznej, udziału w uroczystościach religijnych z okazji rozpoczęcia lub zakończenia roku szkolnego oraz w rekolekcjach wielkopostnych jest zagwarantowane przepisami konstytucyjnymi. Z kolei obowiązkiem szkoły jest zapewnienie dobrowolności udziału w tego rodzaju praktykach religijnych oraz takie zaplanowanie organizacji dnia, aby udział zainteresowanych uczniów we wspomnianych uroczystościach nie naruszał ogólnych założeń godzinowych, określonych w planach nauczania na realizację obowiązkowych zajęć edukacyjnych i na realizację podstawy programowej. Odrzucił zasadność zlecenia kuratorom oświaty planowanego nadzoru dotyczącego respektowania wolności sumienia i wyznania nauczycieli opiekujących się uczniami podczas wspomnianych uroczystości szkolnych i rekolekcji wielkopostnych, z uwagi na brak skarg w powyższym zakresie.

32. Ministra Rozwoju i Finansów (V.511.25.2017 z 31 stycznia 2017 r.) – w sprawie klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania.

Od dnia 15 lipca 2016 r. obowiązuje nowa regulacja, wprowadzająca do systemu podatkowego instytucję klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania. Definicja klauzuli posługuje się nowymi pojęciami, które są wyjaśnione przez ustawodawcę w Ordynacji podatkowej. Mimo to, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, konstrukcja klauzuli nadal posługuje się pojęciami, które mogą być niejednoznacznie rozumiane.

Niepokój Rzecznika budzi również znaczenie opinii Rady do Spraw Przeciwdziałania Unikaniu Opodatkowania dla praktyki stosowania klauzuli. Zasięgnięcie opinii Rady będzie obligatoryjne tylko w sytuacji, gdy strona złoży wniosek w tej sprawie w odwołaniu od decyzji, chyba że wcześniej opinia została wydana. Oznacza to, że decyzja o tym, czy na wcześniejszym etapie postępowania konieczne jest zwrócenie się o opinię Rady, leży wyłącznie w gestii ministra właściwego do spraw finansów.

W zamierzeniach klauzula przeciwko unikaniu opodatkowania miała być wykorzystywana w celu walki z oszustwami podatkowymi zmierzającymi do unikania opodatkowania przez duże przedsiębiorstwa, najczęściej kapitałowo i zarządczo powiązane z podmiotami zagranicznymi. Jednak z doniesień medialnych, a także z odpowiedzi Ministra Rozwoju i Finansów na interpelację poselską, wynika, że na chwilę obecną organy mogą powoływać się na klauzulę przeciwko unikaniu opodatkowania także w sprawach zwykłych podatników. W związku z tym, zdaniem Rzecznika, istnieje obawa, że organy mogą automatycznie powoływać się na klauzulę wskazując, że mamy do czynienia z uzasadnionym przypuszczeniem, że opisane działania podatnika prowadzą do uzyskania w sztuczny sposób korzyści podatkowych. W konsekwencji będą wydawać mniej interpretacji indywidualnych.

Kolejnym problemem dostrzeżonym przez Rzecznika jest ograniczony zakres ochrony przysługującej podatnikom, wobec których wcześniej wydano indywidualne interpretacje podatkowe. W świetle nowelizacji, jeżeli stan faktyczny lub zdarzenie przyszłe będące przedmiotem interpretacji indywidualnej stanowi element czynności będących przedmiotem m.in. decyzji wydanej z zastosowaniem klauzuli przeciw unikaniu opodatkowania, interpretacja nie zapewnia podatnikowi ochrony prawnej. Oznacza to, że interpretacje podatkowe uzyskane w latach wcześniejszych w oparciu o które do chwili obecnej prowadzone są wieloletnie przedsięwzięcia inwestycyjne, mogą nie zapewnić podatnikom realnej ochrony. Zdaniem Rzecznika konieczne jest zapewnienie podatnikom gwarancji, że stosowanie klauzuli nastąpi z osiągnięciem maksymalnej przewidywalności rozstrzygnięć, a ustalenie treści pojęć nieostrych nie stanie się udziałem organów stosujących te przepisy.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o ustosunkowanie się do przedstawionych w niniejszym wystąpieniu wątpliwości.

33. Prezesa Zarządu Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A. (VII.6060.49.2016 z 31 stycznia 2017 r.) – w sprawie nieudostępniania informacji publicznej.

Do Rzecznika Praw Obywatelskich zwrócili się ze skargą przedstawiciele Związku Stowarzyszeń Polska Zielona Sieć oraz stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska. Wnioskodawcy żalili się, że Korporacja Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A. (dalej: KUKE) odmówiła Związkowi Stowarzyszeń Polska Zielona Sieć udostępnienia: listy firm objętych w 2014 r. gwarantowanymi przez Skarb Państwa ubezpieczeniami eksportowymi oraz listy zawierającej wartość ubezpieczonych produktów bądź usług i informację na temat tego, co to były za produkty i usługi, ze względu na tajemnicę ubezpieczeniową, o której mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o działalności ubezpieczeniowej. Jednocześnie Skarżący wnosili o przystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do postępowania przed NSA w sprawie odmowy udostępnienia żądanej informacji.

Rzecznik powziął wątpliwości co do możliwości odmawiania udostępnienia informacji publicznej przez KUKE na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej w zw. z art. 19 ust. 1 ustawy o działalności ubezpieczeniowej, tj. ze względu na tajemnicę ubezpieczeniową. Podstawy działania KUKE określa ustawa o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych. Zgodnie z art. 5 ust. 4 ww. ustawy do umów zawieranych w zakresie uregulowanym tą ustawą nie stosuje się przepisów ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej. Rzecznik przypomniał, że ustawa o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej jest nowym aktem prawnym, którego celem było wdrożenie do polskiego systemu prawnego dyrektywy 2009/138/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej. Wraz z wejściem w życie tej ustawy, co nastąpiło 1 stycznia 2016, moc obowiązującą utraciła ustawa o działalności ubezpieczeniowej.

W związku z powyższym, w ocenie Rzecznika, aktualnie KUKE nie może stosować przepisów ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej dotyczących tajemnicy ubezpieczeniowej (np. art. 35 ustawy), odmawiając udostępnienia informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. W przedmiotowej sprawie spółka najwyraźniej nie uwzględniła zmiany stanu prawnego, która nastąpiła z dniem 1 stycznia 2016 r. Tym samym wydaje się, że KUKE nie mogła powołać się na nieobowiązujący w dniu wydania decyzji z dnia 21 stycznia 2016 r., art. 19 ustawy o działalności ubezpieczeniowej, odmawiając udostępnienia informacji publicznej ze względu na tajemnicę ubezpieczeniową.

Rzecznik zwrócił się do Prezesa z prośbą o ustosunkowanie się do powyższych przepisów, w szczególności wskazanie: jaka jest obecnie praktyka stosowania przez KUKE art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Jednocześnie Rzecznik prosił o przedstawienie stanowiska w odniesieniu do

decyzji wydanych przez KUKE dotyczących odmowy udostępnienia informacji publicznej Związkowi Stowarzyszeń Polska Zielona Sieć.

Wiceprezes Zarządu Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych SA w piśmie z 15 lutego 2017 r. poinformował, że KUKE SA wydała w przedmiotowej sprawie dwie decyzje. Pierwsza decyzja – z dnia 23 grudnia 2015 r. – dotyczyła odmowy udostępnienia informacji dotyczących indywidualnych umów ubezpieczenia. Materialną podstawę prawną odmowy udzielenia wnioskowanych informacji w powyższym zakresie stanowił art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej w związku z art. 19 ust. 1 ustawy o działalności ubezpieczeniowej (dalej „ustawa o działalności ubezpieczeniowej”), nakładającym na zakład ubezpieczeń obowiązek zachowania tajemnicy ubezpieczeniowej. Drugą decyzją – z dnia 21 stycznia 2016 r. – wydaną wskutek wniosku Związku Stowarzyszeń Polska Zielona Sieć o ponowne rozpatrzenie sprawy, KUKE SA utrzymała swoją decyzję z dnia 23 grudnia 2015 r. Jako materialna podstawa prawna drugiej decyzji wskazany został art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej w związku z art. 35 ust. 1 ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (dalej „ustawa o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej”), nakładającym na zakład ubezpieczeń obowiązek zachowania tajemnicy ubezpieczeniowej. Ponadto Wiceprezes nie zgodził się z zarzutem Rzecznika, jakoby KUKE SA nie uwzględniła zmiany stanu prawnego (tj. zastąpienie ustawy o działalności ubezpieczeniowej przez ustawę o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej). Wejście w życie, z dniem 1 stycznia 2016 r. ww. przepisu, nie miało wpływu na uwarunkowania prawne dotyczące stosowania przez KUKE S.A. przepisów regulujących obowiązek zachowania tajemnicy ubezpieczeniowej, a to z uwagi na brzmienie art. 17 ust. 1 pkt 2 ustawy o ubezpieczeniach eksportowych, zgodnie z którym „do umów zawieranych w zakresie uregulowanym niniejszą ustawą nie stosuje się przepisów ustawy o działalności ubezpieczeniowej”. Wiceprezes przypomniał także, że kwestia wykładni art. 5 ust. 4 ustawy o ubezpieczeniach eksportowych była przedmiotem rozważań podczas rozprawy przed WSA w Warszawie. Sąd podzielił argumentację KUKE SA, co znalazło wyraz w wyroku z dnia 30 czerwca 2016 r., oddalającym skargę przeciwko Korporacji. Stanowi to potwierdzenie, iż obie decyzje KUKE S.A. (z dnia 23 grudnia 2015 r. i 21 stycznia 2016 r.) były decyzjami prawidłowymi, wydanymi w oparciu o legalne podstawy.

34. Ministra Rozwoju i Finansów (VII.520.8.2016 z 1 lutego 2017 r.) – w sprawie dostępu do danych telekomunikacyjnych.

Nawiązując do poprzedniej korespondencji w przedmiotowej sprawie Rzecznik zauważył, że przedstawione przez Ministra wyjaśnienia nie rozwiewają wszystkich wątpliwości, a najnowszy wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (wyrok TSUE z 21 grudnia 2016 r. w sprawie Tele2), dotyczący problematyki retencji danych, dodatkowo je wzmacnia. Niektóre zagadnienia

poruszone w ww. wyroku mają istotne znaczenie w świetle zastrzeżeń co do przepisów ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym i mogą stanowić impuls do ewentualnych zmian w tym zakresie.

Rzecznik przypominał, że zgodnie z art. 6 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej Karta Praw Podstawowych UE (KPP UE) ma taką samą moc prawną jak traktaty, a jej przepisy muszą być brane pod uwagę przez państwa członkowskie. W omawianym przypadku należy wskazać w szczególności na art. 7 i art. 8 KPP UE. Zgodnie z art. 7 każdy ma prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, domu i komunikowania się, zaś zgodnie z art. 8 ust. 1 KPP UE każdy ma prawo do ochrony danych osobowych, które go dotyczą. Dopuszczalne ograniczenia określone są w art. 8 ust. 2 KPP UE, natomiast zgodnie z art. 8 ust. 3 KPP UE, przestrzeganie tych zasad musi podlegać kontroli niezależnego organu. Ponadto TSUE dopuścił ustanowienie w przepisach krajowych państw członkowskich obowiązku wyłącznie indywidualnego zatrzymywania danych w celu zwalczania poważnej przestępczości pod warunkiem, że takie zatrzymywanie nie będzie wykraczać poza to, co jest absolutnie konieczne, jeśli chodzi o zakres danych, stosowane środki łączności, podmioty zaangażowane w ten proces, jak i przyjęty okres przechowywania tych danych, a także ustanowione mechanizmy kontrolne. TSUE wskazał także wyraźnie, że art. 5 ust. 1 dyrektywy o e-prywatności ustanawia regułę poufności komunikacji, która obowiązuje wobec stron trzecich bez względu na to, czy są to podmioty prywatne czy państwowe. Właściwe organy muszą również poinformować o dostępie do danych zainteresowane osoby w momencie, gdy nie ma już zagrożenia dla prowadzonego postępowania. W opinii Rzecznika stwierdzenia poczynione przez TSUE powinny mieć przełożenie na przepisy omawianej ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym. Potwierdzają one także konieczność pilnego podjęcia prac nad uregulowaniem zasad kontroli również w przypadku dostępu do danych telekomunikacyjnych przez Przewodniczącą Komisji Nadzoru Finansowego, zwłaszcza, że może on żądać nie tylko danych telekomunikacyjnych, ale również nagrań rozmów telefonicznych.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o przekazanie harmonogramu prac nad zapowiadanymi zmianami, informację o ewentualnych prowadzonych analizach, a także o udostępnienie dokładniejszych statystyk związanych z korzystaniem z przedstawionego uprawnienia przez Przewodniczącą KNF.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów w piśmie z 9 marca 2017 r. wyjaśnił, że przysługujące Przewodniczącemu Komisji Nadzoru Finansowego uprawnienie do żądania udostępniania informacji stanowiących tajemnicę telekomunikacyjną oraz nagrań rozmów telefonicznych, a także innych informacji zarejestrowanych za pośrednictwem urządzeń i systemów telefonicznych wynika z przepisów ustawowych wdrażających do krajowego porządku prawnego przepisy prawa UE. Nie można mówić zatem o naruszeniu prawa unijnego przez polskiego ustawodawcę, ale raczej o zróżnicowanym podejściu prawodawcy europejskiego do kwestii ochrony danych związanych z

komunikowaniem się przez systemy teleinformatyczne w różnych kontekstach publicznoprawnych. Przywołane w piśmie Rzecznika orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 21 grudnia 2016 r., odnoszące się do kwestii tzw. retencji danych, nie zmienia ani mocy obowiązującej omawianych przepisów, ani ich ratio legis ukształtowanej przez prawodawcę europejskiego. Podsekretarz Stanu poinformował także, że z ostatnich wyjaśnień Przewodniczącego KNF wynika, że korzystanie z kompetencji do żądania danych objętych tajemnicą telekomunikacyjną dokonywane jest sporadycznie. Nie oznacza to jednak, że uprawnienie to jest zbędne, są bowiem przypadki, w których ustalenie pewnych faktów innymi środkami nie będzie możliwe lub będzie znacznie utrudnione. Przedstawiciel resortu finansów podzielił stanowisko Rzecznika odnośnie do potrzeby zapewnienia określonego standardu w zakresie sposobu korzystania z uprawnienia do żądania danych zawierających informacje objęte tajemnicą telekomunikacyjną. Zgodził się także, że przepisy w obecnym brzmieniu nie zawierają unormowań dotyczących trybu kontroli dokonywanej przez sąd lub inny niezależny organ, ani nie normują np. obowiązku prowadzenia ewidencji zapytań. Ministerstwo Finansów, przy najbliższej nowelizacji prawa z zakresu rynku kapitałowego, zaproponuje przeniesie uprawnienia Przewodniczącego KNF wynikającego z art. 38 ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym do ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym.

35. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (VII.501.178.2015 z 1 lutego 2017 r.) – w sprawie ustawy inwigilacyjnej w związku z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczącym retencji danych.

Rzecznik ponownie zwrócił uwagę na konieczność stworzenia właściwego systemu wyrażania zgody na udostępnianie danych zgromadzonych przez operatorów telekomunikacyjnych czy danych internetowych, która stała się jeszcze bardziej aktualna w związku z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) z dnia 21 grudnia 2016 r. w tzw. sprawie Tele2. TSUE wyjaśnił, że wyjątki, przewidziane w art. 15 ust. 1 tzw. dyrektywy o e-prywatności (dyrektywy 2002/58/WE) są dopuszczalne, jednak muszą być interpretowane wąsko, by nie uchylić reguły podstawowej. Przepisy krajowe, które takie wyjątki wprowadzają, muszą zaś być zgodne z art. 7 i 8, ale także z art. 11 Karty Praw Podstawowych, a wszelkie ograniczenia muszą spełniać wymóg niezbędności i proporcjonalności, co potwierdza także punkt 11 preambuły do dyrektywy o e-prywatności. TSUE przypomniał też swoje wcześniejsze orzecznictwo, zgodnie z którym odstępstwa od prawa do prywatności muszą pozostawać w granicach tego, co jest „absolutnie konieczne”.

Co do samego procesu retencji danych w kontekście prawa do prywatności TSUE wskazał wyraźnie, że zatrzymywane dane umożliwiają wyciągnięcie wielu szczegółów dotyczących życia prywatnego osób, których dane zostały

zatrzymane. Jedynym uzasadnieniem dla tego rodzaju ingerencji w życie prywatne może być walka z poważną przestępczością. Jednak nawet konieczność walki z terroryzmem, zdaniem TSUE, nie uzasadnia sama w sobie, by uznać, że ustawodawstwo krajowe przewidujące uogólnione zatrzymywanie danych jest niezbędne. Tym samym, zatrzymywanie danych nie może wykraczać poza to, co jest absolutnie konieczne jeśli chodzi o zakres danych, stosowane środki łączności, podmioty zaangażowane w ten proces, jak i przyjęty okres przechowywania tych danych. Przepisy regulujące cały proces muszą zaś być jednoznaczne i szczegółowe oraz muszą przewidywać gwarancje wystarczające do tego, by chronić przed ryzykiem nadużycia. Ponadto TSUE potwierdził, że przepisy krajowe muszą ustanawiać materialne i proceduralne warunki regulujące dostęp odpowiednich organów krajowych do przechowywanych danych. Wreszcie TSUE uznał, że dostęp do przechowywanych danych musi podlegać uprzedniej kontroli, sprawowanej przez sąd lub inny niezależny organ, a jedynym dopuszczalnym wyjątkiem od konieczności wyrażenia uprzedniej zgody są sytuacje pilne. Właściwe organy muszą również poinformować o dostępie do danych zainteresowane osoby w momencie, gdy nie ma już zagrożenia dla prowadzonego postępowania

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie zgodności przepisów ustawy nowelizującej, regulującej dostęp właściwych organów do danych telekomunikacyjnych i danych internetowych, ze standardem wynikającym z KPP UE, w kontekście wyroku TSUE w sprawie Tele2 oraz o przekazanie harmonogramu prac nad stworzeniem rozwiązań prawnych zmierzających do wzmocnienia demokratycznej kontroli nad służbami. Jednocześnie Rzecznik poprosił o udostępnienie treści „Wytycznych w sprawie realizacji przez Policję i Straż Graniczną obowiązków dotyczących przekazywania do sądu sprawozdania w zakresie uzyskiwania danych telekomunikacyjnych, pocztowych i internetowych oraz prowadzenie elektronicznego rejestru”.

36. Minister Cyfryzacji (VII.520.11.2017 z 1 lutego 2017 r.) – w sprawie przepisów ustawy Prawo telekomunikacyjne w związku z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczącym retencji danych.

W wystąpieniu Rzecznik zwrócił uwagę na wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) z dnia 21 grudnia 2016 r. w tzw. sprawie Tele2, w którym TSUE rozwinął tezy poczynione wcześniej w sprawie Digital Rights Ireland (DRI). Tamtym wyrokiem TSUE stwierdził nieważność tzw. dyrektywy retencyjnej, co wywołało dyskusję m.in. co do jego skutków dla przepisów prawa krajowego, w których implementowano unieważnioną dyrektywę. Dotyczy to także przepisów polskich, w szczególności niektórych przepisów ustawy Prawo telekomunikacyjne i aktów wykonawczych wydanych na jej podstawie, które przyjmowane były w celu implementacji dyrektywy retencyjnej.

W wyroku w sprawie Tele 2 TSUE wyjaśnił, że wyjątki, przewidziane w art. 15 ust. 1 tzw. dyrektywy o e-prywatności (dyrektywy 2002/58/WE) są dopuszczalne, jednak muszą być interpretowane wąsko, by nie uchylić reguły podstawowej. Przepisy krajowe, które takie wyjątki wprowadzają, muszą zaś być zgodne z art. 7 i 8, ale także z art. 11 Karty Praw Podstawowych, a wszelkie ograniczenia muszą spełniać wymóg niezbędności i proporcjonalności, co potwierdza także punkt 11 preambuły do dyrektywy o e-prywatności. TSUE przypomniał też swoje wcześniejsze orzecznictwo, zgodnie z którym odstępstwa od prawa do prywatności muszą pozostawać w granicach tego, co jest „absolutnie konieczne”. Co do samego procesu retencji danych w kontekście prawa do prywatności TSUE wskazał wyraźnie, że zatrzymywane dane umożliwiają wyciągnięcie wielu szczegółów dotyczących życia prywatnego osób, których dane zostały zatrzymane. Jedynym uzasadnieniem dla tego rodzaju ingerencji w życie prywatne może być walka z poważną przestępczością. Jednak nawet konieczność walki z terroryzmem, zdaniem TSUE, nie uzasadnia sama w sobie, by uznać, że ustawodawstwo krajowe przewidujące uogólnione zatrzymywanie danych jest niezbędne. Tym samym, zatrzymywanie danych nie może wykraczać poza to, co jest absolutnie konieczne jeśli chodzi o zakres danych, stosowane środki łączności, podmioty zaangażowane w ten proces, jak i przyjęty okres przechowywania tych danych. Przepisy regulujące cały proces muszą zaś być jednoznaczne i szczegółowe oraz muszą przewidywać gwarancje wystarczające do tego, by chronić przed ryzykiem nadużycia. Ponadto TSUE potwierdził, że przepisy krajowe muszą ustanawiać materialne i proceduralne warunki regulujące dostęp odpowiednich organów krajowych do przechowywanych danych. Wreszcie TSUE uznał, że dostęp do przechowywanych danych musi podlegać uprzedniej kontroli, sprawowanej przez sąd lub inny niezależny organ, a jedynym dopuszczalnym wyjątkiem od konieczności wyrażenia uprzedniej zgody są sytuacje pilne. Właściwe organy muszą również poinformować o dostępie do danych zainteresowane osoby w momencie, gdy nie ma już zagrożenia dla prowadzonego postępowania.

Rzecznik zwrócił się do Minister z prośbą o poinformowanie o planowanych działaniach, a przede wszystkim o zajęcie stanowiska w sprawie zgodności przepisów ustawy Prawo telekomunikacyjne oraz aktów wykonawczych przyjętych w celu implementacji dyrektywy retencyjnej, z przepisami KPP UE po wyroku TSUE w sprawie Tele2.

37. Ministra Sprawiedliwości (IV.7022.35.2016 z 1 lutego 2017 r.) – w sprawie utworzenia centralnego rejestru uporczywych dłużników alimentacyjnych.

W połowie ubiegłego roku odbyło się 3. posiedzenie Zespołu do Spraw Alimentów - wspólnej inicjatywy Rzecznika Praw Dziecka i Rzecznika Praw Obywatelskich, której celem jest wypracowanie mechanizmów systemowych pozwalających na poprawę sytuacji osób małoletnich uprawnionych do

alimentów. Podczas spotkania przedstawiciele Krajowej Rady Komorniczej zaproponowali utworzenie centralnego rejestru uporczywych dłużników alimentacyjnych (RUDA), który pozwoliłby zwiększyć efektywność egzekucji świadczeń alimentacyjnych i stanowiłby ważny element składający się na system pomocy państwa w zakresie zabezpieczenia interesów osób uprawnionych do alimentów.

W opinii Rzeczników jeden powszechnie znany i społecznie rozpoznawalny rejestr pozwoli na poprawę skuteczności egzekucji świadczeń alimentacyjnych oraz będzie pełnić funkcję prewencyjną. W przypadku stwierdzenia bezskuteczności egzekucji, w rejestrze umieszczone zostaną dane dotyczące osób, na których ciąży obowiązek alimentacyjny na podstawie tytułu wykonawczego pochodzącego lub zatwierdzonego przez sąd.

Obowiązujące prawo przewiduje już pewne instrumenty służące zabezpieczeniu wierzyciela. M.in. art. 8a ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów umożliwia organowi właściwemu wierzyciela przekazywanie do biura informacji gospodarczej informacji o zobowiązaniu lub zobowiązaniach dłużnika alimentacyjnego, jeżeli zaległości alimentacyjne wynoszą ponad 6 miesięcy. Zobowiązania te wynikają z tytułu świadczeń z funduszu alimentacyjnego, wypłaconych osobie uprawnionej na podstawie ww. ustawy. Z kolei art. 1086 § 4 Kodeksu postępowania cywilnego i art. 55 ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym umożliwiają wpisanie dłużników alimentacyjnych, na wniosek komornika działającego z urzędu, do rejestru dłużników niewypłacalnych w Krajowym Rejestrze Sądowym, jeżeli zaległości alimentacyjne wynoszą ponad 6 miesięcy. Do przedmiotowego rejestru wpisuje się również z urzędu dłużników alimentacyjnych, którzy zostali zobowiązani do wyjawienia majątku (art. 55 pkt 3 i 5 ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym). Wpis do Krajowego Rejestru Sądowego jest dokonywany niezależnie od tego, czy dłużnik został ujawniony w biurze informacji gospodarczej. Proponowany rejestr RUDA będzie uzupełnieniem obowiązujących rozwiązań i przyczyni się do zwiększenia odpowiedzialności osób zobowiązanych do alimentacji. Dla wierzycieli alimentacyjnych stanowić będzie zaś realne i skuteczne wsparcie w odzyskiwaniu wierzytelności.

Rzecznicy zwrócili się do Ministra z prośbą o analizę przedstawionego zagadnienia i rozważenie możliwości podjęcia stosownej inicjatywy legislacyjnej, zmierzającej do wprowadzenia do porządku prawnego rejestru uporczywych dłużników alimentacyjnych.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w piśmie z 23 marca 2017 r. wskazał, że dotychczasowe doświadczenia związane z funkcjonowaniem Rejestru Dłużników Niewypłacalnych (dalej jako: RDN), będącego częścią centralnego rejestru, jakim jest Krajowy Rejestr Sądowy, nie są zadowalające. Po szesnastu latach funkcjonowania RDN jest jasne, że wpisy zadłużeń w rejestrze nie są przedmiotem zainteresowania ze strony uczestników obrotu. Dotyczy to również banków oraz innych instytucji kredytowych i pożyczkowych, które

wciąż świadczą usługi finansowe na rzecz dłużników wpisanych do RDN. Wpis zadłużeń w tym rejestrze nie spełnia zatem swojej roli, co z kolei stwarza u dłużników poczucie bezkarności. Co więcej, z danych statystycznych wynika, że ani zagrożenie wpisem do RDN, ani dokonany już wpis nie stanowi dla dłużników alimentacyjnych czynnika motywującego do uregulowania należności. Resort sprawiedliwości nie może zatem zgodzić się ze stwierdzeniem, że centralny rejestr uporczywych dłużników alimentacyjnych byłby narzędziem, które przyczyni się do „zwiększenia odpowiedzialności osób zobowiązanych do alimentacji”. W świetle samej nazwy zaproponowanego rejestru pojawia się wątpliwość, czy mają być w nim gromadzone wyłącznie dane o dłużnikach uporczywych, czy o wszystkich dłużnikach, którzy zalegają z płatnością alimentów. Podsekretarz Stanu zwrócił także uwagę, że w piśmie Rzecznika nie wskazano podmiotu, który miałby utworzyć i utrzymywać planowany rejestr oraz pełnić funkcję administratora zgromadzonych w nim danych osobowych. Z przedstawionej propozycji zdaje się wynikać, że chodzi o Krajową Radę Komorniczą. Taki model byłby jednak niespójny z zakresem ustawowych zadań samorządu komorniczego. Wobec powyższego i ze względu na ogólnikowy charakter zgłoszonej propozycji nie jest możliwe dokonanie jednoznacznej oceny jej zasadności, a podejmowanie inicjatywy legislacyjnej w celu jej realizacji na tym etapie byłoby przedwczesne. Jednocześnie Podsekretarz Stanu poinformował, że w rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz niektórych innych ustaw zaproponowano rezygnację z prowadzenia przez sądy RDN i ujawnianie w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (dalej jako: CEIDG) zaległości alimentacyjnych przedsiębiorców.

38. Ministra Sprawiedliwości (IV.7214.62.2014 z 6 lutego 2017 r.) – w sprawie długotrwałości postępowań sądowych, toczących się z wniosku osób dotkniętych przemocą w rodzinie.

Jest to kolejne wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczące tego problemu. W wystąpieniu z dnia 29 kwietnia 2016 r. Rzecznik wskazywał, że przepis art. 11a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie w założeniu miał zapewnić szybką ochronę ofierze przemocy w rodzinie. Jednak na przykładzie rozpoznawanych w Biurze RPO spraw indywidualnych widać, że w praktyce dotrzymanie wskazanego w ustawie terminu rozprawy (jeden miesiąc od dnia wpływu wniosku) oraz szybkie zakończenie postępowania sądowego jest trudne do osiągnięcia, zwłaszcza w przypadku, gdy strony korzystają z przysługujących im uprawnień procesowych.

Zdaniem Rzecznika jednym z rozwiązań, mogących przyczynić się do przyśpieszenia postępowania w tego rodzaju sprawach, jest ich rozpoznawanie przez wydziały rodzinne sądów powszechnych. Zgodnie z postanowieniami ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych w sądzie rejonowym może zostać utworzony wydział rodzinny i nieletnich. Z treści samego przepisu art. 11a

ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, ani z uzasadnienia do projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw nie wynika jednoznacznie, jaki wydział sądu rejonowego jest właściwy do rozpoznawania spraw o nakazanie opuszczenia mieszkania osobie stosującej przemoc w rodzinie.

W ocenie Rzecznika sędziowie rodinni wydają się lepiej przygotowani do orzekania w tego typu sprawach, ponieważ dysponują jednocześnie wiedzą o ewentualnych problemach dotyczących konkretnej rodziny. Zobowiązanie do opuszczenia mieszkania na powyższej podstawie nie jest eksmisją orzeczną w sprawach cywilnych, zaś nakaz opuszczenia lokalu na podstawie tego przepisu nie powoduje utraty tytułu prawnego, a jedynie czasowe ograniczenie korzystania z lokalu. Sąd w toku postępowania nie bada zatem tytułu prawnego uczestnika do zajmowanego lokalu, ale jedynie faktyczne relacje występujące między członkami rodziny.

Kolejnym rozwiązaniem, które mogłoby się przyczynić do przyspieszenia rozpoznawania jest przyznanie tej kategorii spraw szczególnego statusu w Rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 grudnia 2015 r. Regulamin urzędowania sądów powszechnych. Wiceprezes Sądu Okręgowego w Warszawie w piśmie z dnia 14 listopada 2016 r. zwrócił uwagę, że pomimo ustawowego zobowiązania do przeprowadzenia rozprawy w terminie jednego miesiąca od dnia wpływu wniosku zawartego w art. 11a ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, w Regulaminie urzędowania sądów powszechnych sprawy toczące się na tej podstawie prawnej, nie zostały objęte kategorią „spraw pilnych” oraz nie nadano im takiego statusu, co niewątpliwie mogłoby mieć wpływ na sprawność procedowania odnośnie całego postępowania.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie oraz rozważenie podjęcia stosownych działań legislacyjnych.

39. Ministra Infrastruktury i Budownictwa (IV.7000.251.2015 z 7 lutego 2017 r.) – w sprawie ochrony mieszkańców budynków spółdzielczych przed skutkami niewypłacalności spółdzielni.

W nawiązaniu do poprzedniej korespondencji w przedmiotowym zakresie Rzecznik ponownie zwrócił uwagę na konieczność podjęcia działań legislacyjnych, których celem byłoby zagwarantowanie członkom spółdzielni mieszkaniowych, oraz pozostałym osobom posiadającym tytuły prawne do lokali w ramach spółdzielni mieszkaniowych, ochrony przed przerzucaniem na nich odpowiedzialności za długi spółdzielni oraz zapewnienie pełnej spójności pomiędzy przepisami prawa dotyczącymi tej problematyki.

Rzecznik podniósł, że z przepisów Prawa spółdzielczego oraz ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych wynika, że wolą ustawodawcy było to, aby tytuły prawne, przysługujące do lokali mieszkalnych w ramach spółdzielni mieszkaniowej nie były zagrożone w sytuacji, gdy spółdzielnia jest zadłużona w stosunku do podmiotów zewnętrznych, np. z powodu złego skalkulowania

ryzyka podjętej działalności inwestycyjnej. Jednocześnie przepisy ustawy o księgach wieczystych i hipotece, zgodnie z dotychczasowym utrwalonym orzecznictwem Sądu Najwyższego, dopuszczają w praktyce sytuację, w której hipoteki ustanowione na nieruchomościach spółdzielni mieszkaniowych przekształcałyby się z mocy art. 76 ust. 1 u.k.w.h. w hipoteki łączne obejmujące lokale, które ex lege – w toku likwidacji, postępowania upadłościowego albo postępowania egzekucyjnego z nieruchomości spółdzielni – zmieniły status prawny ze spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu w prawo odrębnej własności (lub we własność domu jednorodzinnego). Powyższe zaś oznacza, że istnieje realne niebezpieczeństwo przerzucenia na gruncie obowiązującego stanu prawnego zobowiązań spółdzielni mieszkaniowych na osoby, którym służy spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, w tym nawet na te, które nie są członkami spółdzielni.

W odpowiedzi na swoje poprzednie wystąpienie Rzecznik został poinformowany przez resort infrastruktury i budownictwa, że podjęto współpracę z Ministerstwem Sprawiedliwości w celu przeanalizowania potrzeby wdrożenia inicjatywy legislacyjnej w sferze ww. zagadnień.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o informację, jakie ustalenia zostały przyjęte w omawianym zakresie w ramach wspomnianej współpracy z Ministerstwem Sprawiedliwości, a w szczególności, czy w sygnalizowanej sprawie zostaną podjęte działania legislacyjne.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa w piśmie z 7 marca 2017 r. poinformował, że 27 września 2016 r. Rada Ministrów podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia „Narodowego Programu Mieszkaniowego” (dalej jako: NPM). W ramach działań przewidzianych w NPM znajdują się m.in. inicjatywy legislacyjne, mające na celu przeciwdziałanie nieprawidłowościom oraz usprawnienie funkcjonowania spółdzielni mieszkaniowych. Jedną z takich inicjatyw jest projekt ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw, opracowany przez Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, który przewiduje m.in. zmianę przepisów w zakresie egzekucji należności z tytułu opłat za media (np. prąd, woda, gaz) wnoszonych przez osoby zamieszkujące w zasobach spółdzielni mieszkaniowej. Odnosząc się do kwestii działań legislacyjnych, których celem byłoby efektywne zagwarantowanie członkom spółdzielni mieszkaniowych oraz pozostałym osobom posiadającym tytuły prawne do lokali w ramach spółdzielni mieszkaniowych, ochrony przed przerzucaniem na nich odpowiedzialności za długi, w przypadku przekształcenia hipoteki ustanowionej na nieruchomości spółdzielni w hipotekę łączną, Sekretarz Stanu wskazał, że w tym zakresie podjęta została współpraca z Ministerstwem Sprawiedliwości. Wydaje się, że uzasadniony jest postulat zmiany obowiązującego stanu prawnego tak, aby jednoznacznie przesądzić, którego rodzaju prawom (czy prawom byłych spółdzielców stających się z mocy prawa właścicielami odrębnych obciążonych hipotecznie nieruchomości, czy też wierzyciela hipotecznego) przyznać prymat. Przedstawiciel resortu wyjaśnił

także, że w przepisach prawa pojawiały się już rozwiązania mające na celu wyeliminowanie powstawania hipoteki łącznej w przypadku wyodrębnienia z nieruchomości spółdzielni obciążonej hipoteką nieruchomości lokalowej na rzecz innego podmiotu niż spółdzielnia. Na koniec Sekretarz Stanu zapewnił, że kolejny instrument odnoszący się do spółdzielni mieszkaniowych, przewidziany w NPM, zakłada kompleksową weryfikację obowiązujących rozwiązań prawnych pod kątem zmian, jakie należy wprowadzić.

40. Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej (VII.602.69.2015 z 7 lutego 2017 r.) – w sprawie procedur finansowania kampanii wyborczych.

W związku z wyborami, które odbyły się w latach 2014–2015, do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęło łącznie kilkaset skarg i wniosków od obywateli, organizacji społecznych i instytucji. Na podstawie jednej z takich skarg Rzecznik zwrócił uwagę na kwestię procedur związanych z finansowaniem kampanii wyborczych. Skarżący wziął czynny udział jako pełnomocnik wyborczy i finansowy Komitetu Wyborczego Wyborców w wyborach samorządowych w 2014 r. Zgodnie z prawem wyborczym do finansowania kampanii wyborczej założył on rachunek bankowy. Po dokonaniu pierwszej transakcji okazało się, że na potwierdzeniu przelewu jako płatnik wymieniony jest z imienia i nazwiska skarżący, a zgodnie z kodeksem wyborczym płatnikiem powinien być KWW. Bank uznał reklamację w tej sprawie, jednak Komisarz Wyborczy przyjmując łączne sprawozdanie finansowe KWW, uznał sumę wpłat na jednym z rachunków za wpływy z naruszeniem art. 134 § 1 Kodeksu wyborczego i wskazał konieczność dokonania przez skarżącego wpłaty na konto Urzędu Skarbowego. Skarżący bezskutecznie starał się to postanowienie zaskarżyć. Sądy wskazywały bowiem, że na mocy art. 145 § 5 Kodeksu wyborczego odwołanie służy jedynie od postanowienia o odrzuceniu sprawozdania finansowego komitetu wyborczego, natomiast w razie stwierdzenia przez organ wyborczy uchybień w sprawozdaniu, które nie skutkują sankcją odrzucenia sprawozdania, ustawa nie przewiduje możliwości zaskarżenia decyzji komisarza wyborczego.

Opisana wyżej sprawa pozwala stwierdzić, że na mocy obecnie obowiązujących przepisów może dochodzić do sytuacji, kiedy to na podstawie postanowienia komisarza wyborczego o stwierdzonych uchybieniach po stronie obywatela (pełnomocnika) powstaje konieczność dokonania opłat (które są odbierane przez niego jako „kara finansowa”), natomiast nie posiada on skutecznych możliwości odwołania od takiej decyzji. Kwestia braku kontroli sądowej nad tą sferą decyzji organów wyborczych budzić może, w opinii Rzecznika, wątpliwości.

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

Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej w piśmie z 27 lutego 2017 r. poinformował, że PKW, jako apolityczny organ wyborczy, któremu nie przysługuje inicjatywa ustawodawcza, nie może wyrazić opinii w sprawie zakresu zaskarżalności postanowień, o których mowa w art. 144 § 1 i 2 Kodeksu wyborczego. Przypomnił też, że ww. przepis ustanawia wyraźną granicę między postanowieniami organów wyborczych przyjmującymi sprawozdania finansowe bez zastrzeżeń (w przypadku niestwierdzenia żadnych naruszeń zasad gospodarki finansowej) i przyjmującymi sprawozdania ze wskazaniem na uchybienia (w przypadku stwierdzenia naruszeń niewymienionych w art. 144 § 1 pkt 3 lub w art. 144 § 2), a postanowieniami odrzucającymi sprawozdania (w przypadku stwierdzenia naruszeń wymienionych w tych przepisach). Ograniczenie zaskarżalności postanowień do odrzucających sprawozdania finansowe było konsekwencją określenia takiej granicy. Przewodniczący PKW wskazał, że zgodnie z art. 149 § 5 Kodeksu wyborczego organ wyborczy stwierdza w swoim postanowieniu przyjęcie korzyści majątkowych z naruszeniem przepisów Kodeksu, natomiast w przypadku niedokonania dobrowolnej wpłaty równowartości tych korzyści na rzecz Skarbu Państwa naczelnik urzędu skarbowego właściwy miejscowo dla siedziby komitetu wyborczego, na wniosek organu wyborczego, występuje do sądu przeciwko podmiotom, o których mowa w art. 130 § 1, o orzeczenie przepadku korzyści majątkowej lub jej równowartości oraz wydanie tej korzyści majątkowej lub zapłatę jej równowartości (art. 149 § 6). Odnosząc się do sprawy opisanej w wystąpieniu Rzecznika Przewodniczący PKW zauważył, że organy wyborcze nie są powołane do dokonywania oceny stopnia zawinienia pełnomocnika finansowego komitetu wyborczego w naruszeniu zasad gospodarki finansowej ani żadnych innych okoliczności, które wpłynęły na to, że do takiego naruszenia doszło. Rolą organów wyborczych badających sprawozdanie jest jedynie stwierdzenie, czy pozyskiwanie i wydatkowanie środków przez komitet odbywało się zgodnie z przepisami Kodeksu wyborczego. Nie wyklucza to jednak dochodzenia przez osoby, zobowiązane do wpłacenia na rzecz Skarbu Państwa równowartości korzyści majątkowych pozyskanych niezgodnie z przepisami Kodeksu wyborczego, odszkodowania od podmiotów, których wadliwe działania doprowadziły do tej sytuacji.

41. Ministra Spraw Zagranicznych (II.510.1297.2016 z 7 lutego 2017 r.) – w sprawie udziału obrońcy i pełnomocnika strony w przesłuchaniu prowadzonym w państwie obcym przez konsula RP.

Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają sygnały, że konsulowie odmawiają obrońcom i pełnomocnikom udziału w przesłuchaniu prowadzonym w państwie obcym przez konsula RP. Zdaniem Rzecznika odmowa dopuszczenia pełnomocnika lub obrońcy do udziału w postępowaniu nie znajduje uzasadnienia. Treść art. 26 Prawa konsularnego stanowi podstawę prawną do prowadzenia w postępowaniu karnym przesłuchania przez konsula na wniosek

organu administracji, sądu lub prokuratora. W myśl tego przepisu stosuje się odpowiednio przepisy prawa polskiego, jeśli przesłuchiwanym jest obywatel polski. Oznacza to, że do przesłuchania w charakterze podejrzanego i świadka należy stosować w szczególności przepisy Kodeksu postępowania karnego.

Zgodnie z art. 301 Kodeksu postępowania karnego na żądanie podejrzanego należy przesłuchać go z udziałem ustanowionego obrońcy. Przepis ten stanowi podstawę udziału obrońcy przesłuchaniu, której nie wyłącza żaden przepis Prawa konsularnego oraz Kodeksu postępowania karnego. Zdaniem Rzecznika znajduje on pełne zastosowanie także w przypadku przesłuchania dokonywanego przez konsula.

W ocenie Rzecznika mimo, że przesłuchanie takie przewiduje pewne różnice względem sprawy o charakterze wyłącznie krajowym, to jednak brak jest podstaw do wskazania związku jaki miałyby mieć te odmienności z odmową dopuszczenia obrońcy lub pełnomocnika do udziału w postępowaniu. Trudno zgodzić się z poglądem, że konsul w toku przesłuchania nie pełni roli organu prowadzącego przesłuchanie, wykonuje on czynność delegowaną przez sąd lub prokuratora i czasowo przejmuje część jego kompetencji.

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

Minister Spraw Zagranicznych w piśmie z 23 marca 2017 r. wskazał, że podczas czynności przesłuchania konsul jedynie odczytuje treść pytań stanowiącą załącznik do wniosku o przesłuchanie skierowanego przez właściwy organ. Ustawodawca w żadnym z przepisów proceduralnych nie nadał konsulowi przymiotów sądu, organu prowadzącego postępowanie, a nawet sądu lub organu wezwanego. Trudno więc zgodzić się z opinią Rzecznika, że w toku przesłuchania konsul „przejmuje” część kompetencji sądu lub prokuratora. Brak udziału przedstawiciela prokuratora lub sądu w przesłuchaniu stanowi jedynie urzeczywistnienie zasad wynikających z umów międzynarodowych. Minister podkreślił, że dla konsula podstawowym aktem prawnym regulującym zakres wykonywanych przez niego czynności jest Prawo konsularne. Wedle tej ustawy katalog czynności, wykonywanych przez konsula w ramach rekwizycji o udzielenie międzynarodowej pomocy prawnej, obejmuje: doręczanie pism i innych dokumentów, przesłuchanie stron, uczestników postępowania, świadków i podejrzanych oraz przekazywanie wniosków o udzielenie pomocy prawnej sądom i innym organom państwa przyjmującego. Wśród czynności, o wykonanie których można zwrócić się do konsula, brak jest czynności zawiadamiania pełnomocnika strony bądź obrońcy podejrzanego o terminie i miejscu przesłuchania czy włączenia do przesłuchania pytań innych niż te, wskazane we wniosku sądu. W ocenie Ministerstwa Spraw Zagranicznych, z uwagi na kształt obowiązujących przepisów, nie ma możliwości dopuszczenia do udziału w przesłuchaniu, dokonywanym w państwie obcym przez konsula RP, obrońcy lub pełnomocnika strony. Jednocześnie Minister zauważył, że omawiana w niniejszym piśmie problematyka dotycząca przebiegu postępowania traci

aktualność, gdy odniesiemy ją do rozwiązań prawnych, wynikających z przepisów regulujących stosunki prawne, określonych w umowach między państwami lub wielostronnych, przewidujących możliwość przekazania stosownego wniosku o pomoc prawną do sądu, prokuratury lub innego właściwego organu państwa obcego.

42. Ministra Sprawiedliwości (III.502.7.2016 z 7 lutego 2017 r.) – dotyczące trudnej sytuacji rodzin wychowujących pełnoletnie osoby niepełnosprawne.

Rzecznik Praw Obywatelskich dnia 27 października 2016 r. skierował już wystąpienie w przedmiotowym zakresie do Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych. Zwrócił uwagę na problemy rodziców opiekujących się pełnoletnimi dziećmi z niepełnosprawnością uniemożliwiającą racjonalne podejmowanie decyzji i samodzielne funkcjonowanie, wynikające z braku kompleksowych unormowań prawnych w obszarze reprezentacji dorosłego niepełnosprawnego dziecka. Pełnomocnik w odpowiedzi poinformował, że przekazał pismo Rzecznika, zgodnie z właściwością, Ministrowi Sprawiedliwości.

W ocenie Rzecznika wypracowanie spójnych systemowo rozwiązań, które ułatwią codzienne funkcjonowanie rodzin bez konieczności ingerowania w sferę praw podmiotowych osób z niepełnosprawnością wychodziłoby naprzeciw oczekiwaniom rodziców, eliminowałoby stygmatyzację osób niepełnosprawnych intelektualnie, a także stanowiłoby realizację standardów międzynarodowych chroniących prawa człowieka.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra o przedstawienie stanowiska w sprawie.

43. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (WZF.7044.13.2016 z 7 lutego 2017 r.) – w sprawie obowiązku wykorzystania zaległego urlopu przez policjantów.

Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają wnioski policjantów, którzy informują, że są zobligowani do wykorzystania zaległego urlopu wypoczynkowego w ciągu pierwszego kwartału bieżącego roku. Większość z wnioskodawców stanowią funkcjonariusze, którym w roku ubiegłym wstrzymano urlopy w związku z organizacją szczytu NATO oraz Światowych Dni Młodzieży. Policjanci wskazują przy tym, że regulacje obowiązujące pracowników cywilnych są bardziej korzystne, gdyż wedle kodeksu pracy mogą oni wykorzystać zaległy urlop wypoczynkowy w porze letniej (najpóźniej do dnia 30 września następnego roku kalendarzowego). Ograniczeń w tym zakresie nie posiadają także niektóre służby: np. strażakowi, który nie wykorzystał urlopu w danym roku kalendarzowym, urlopu tego należy udzielić w innym, nieokreślonym terminie (art. 72 ust. 4 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej).

Rzecznik zauważył, że w stosunku służbowym funkcjonariusza występuje nasilenie elementów władczych, zhierarchizowanych, których brak w stosunku pracy. Podlegają oni zarządzeniom i rozkazom służbowym przełożonych, mogącym kształtować i zmieniać bez ich zgody treść istotnych elementów stosunku służbowego (np. stanowisko, uposażenie, miejsce i czas pracy, zakres podporządkowania, dyspozycyjności). O ile na gruncie Konstytucji porównanie stosunków służbowych ze stosunkami pracy może sprawić niejaki trudności, o tyle zasada równego traktowania znajduje zastosowanie na gruncie ustaw pragmatycznych, w ramach zbiorczej kategorii służb mundurowych. Zdaniem Rzecznika wydłużenie okresu udzielenia zaległego urlopu wypoczynkowego w większym stopniu godziłoby zachowanie właściwych proporcji pomiędzy interesem jednostki a interesem danej służby. Pozwoliłoby także na uelastycznienie czasu służby funkcjonariuszy.

Jednocześnie Rzecznik zwrócił uwagę na problem nabycia przez policjantów prawa do pierwszego urlopu wypoczynkowego z upływem 6 miesięcy służby, podczas gdy np. funkcjonariusze Służby Więziennej prawo do pierwszego urlopu wypoczynkowego nabywają z upływem każdego miesiąca służby w wymiarze 1/12 wymiaru urlopu wypoczynkowego. W ocenie Rzecznika również zasady w tej materii wymagają aktualizacji na gruncie obowiązującego systemu prawa.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o spowodowanie zbadania sprawy oraz odniesienie się do przedstawionych problemów.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji w piśmie z 15 marca 2017 r. przypomniał, że do funkcjonariuszy Policji, podobnie jak funkcjonariuszy innych służb mundurowych, nie mają zastosowania przepisy Kodeksu pracy, w tym przepisy odnoszące się do zasad dotyczących nabywania i udzielania urlopów. Stosunek służbowy policjanta jest stosunkiem administracyjnoprawnym, a tym samym nie jest stosunkiem pracy w rozumieniu art. 2 Kodeksu pracy. Zatrudnienie funkcjonariuszy jest uregulowane w pragmatykach służbowych określających w sposób odrębny ich status prawny. Sekretarz Stanu przyznał, że istnieje wiele cech wspólnych charakteryzujących stosunek służbowy policjantów i funkcjonariuszy innych służb mundurowych (np. Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu) oraz żołnierzy zawodowych. Nie oznacza to jednak, że są to stosunki tożsame, zwłaszcza w zakresie pierwotnym (rodzaj, specyfika służby), ani że charakteryzują się one, w zakresie m.in. terminu do wykorzystania zaległego urlopu wypoczynkowego czy też prawa do nabywania pierwszego urlopu wypoczynkowego, wspólną cechą istotną (tzw. relewantną), warunkującą dokonywanie oceny, czy zastosowane przez ustawodawcę zróżnicowanie sytuacji prawnej danych podmiotów jest uzasadnione (przede wszystkim czy spełnia wymóg proporcjonalności). Przedstawiciel resortu podkreślił, że poszczególne służby mundurowe są powołane do wykonywania odmiennych zadań ustawowych i funkcjonują w zróżnicowanych warunkach. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 23 lutego 2010 r. (sygn. akt K 1/08), „służby mundurowe nie są kategorią

jednolita”, zaś wprowadzane przez ustawodawcę różnice dotyczące poszczególnych formacji mogą mieć „związek ze stopniem natężenia interesu publicznego zabezpieczanego w ramach konkretnej służby”. Ponadto TK stwierdził, że z konstytucyjnej zasady równości nie wynika zakaz różnicowania statusu prawnego poszczególnych służb państwowych. Na koniec Sekretarz Stanu zauważył, że jednym z podstawowych warunków wykonania zadań przez Policję jest dyspozycyjność i zdyscyplinowanie jej funkcjonariuszy. Obowiązek policjanta podporządkowania się szczególnej dyscyplinie służbowej wynika wprost z art. 25 ust. 1 ustawy o Policji. Służba to nie tylko przywileje, ale również obowiązki, a przede wszystkim poświęcenie. Z tego też względu policjanci nie zawsze mają możliwość wykorzystywania świadczeń związanych z pełnieniem służby w dogodnych dla nich terminach.

44. Ministra Sprawiedliwości (II.511.219.2016 z 8 lutego 2017 r.) – w sprawie podstawy wznowienia postępowania karnego.

W uchwale z 26 czerwca 2014 r. (I KZP 14/14) Sąd Najwyższy uznał, że postępowanie karne można wznowić na podstawie art. 540 § 3 k.p.k. nawet wówczas, gdy wobec oskarżonego nie zapadł wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka o naruszeniu Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Wznowienie postępowania jest możliwe także w sytuacji, gdy wyrokiem Trybunału stwierdzono naruszenie praw konwencyjnych w sprawie o identycznej sytuacji faktycznej i prawnej. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich art. 540 § 3 k.p.k. wymaga doprecyzowania, aby wyeliminować wątpliwości powstające na tle jego wykładni.

Już w poprzednim wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości z 25 maja 2016 r. Rzecznik sygnalizował, że w razie jednoczesnego złożenia, w terminie 6 miesięcy od wydania prawomocnego wyroku wobec skazanego, skargi o wznowienie postępowania oraz skargi indywidualnej do ETPC, rozstrzygnięcie co do wznowienia oraz orzeczenie wydane po przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania mogą zostać wydane, zanim ETPC zakończy swoje własne postępowanie w sprawie tego oskarżonego. W konsekwencji, może dojść do sytuacji, w której postępowanie przed ETPC zakończy się niekorzystnie dla oskarżonego – Trybunał orzeknie, że skazanie nie naruszyło jego praw ani wolności konwencyjnych. Tym samym oskarżony, którego skazanie nie naruszyło, zdaniem ETPC, praw ani wolności konwencyjnych, zostanie uniewinniony w postępowaniu wznowionym na podstawie tego, że wcześniej ETPC uznał za naruszające EKPC skazanie w sprawie podobnej (które to podobieństwo stwierdził polski sąd).

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się z prośbą o rozważenie wprowadzenia do Kodeksu postępowania karnego zmian, które pozwalałyby sądowi rozpatrującemu wniosek o wznowienie postępowania złożony na podstawie art. 540 § 3 k.p.k. na zweryfikowanie faktu skierowania przez skazanego skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Ponadto,

zdaniem Rzecznika, należałoby również wziąć pod uwagę takie rozwiązanie, które przewidywałoby możliwość złożenia wniosku o wznowienie na podstawie art. 540 § 3 k.p.k. dopiero po upływie terminu na złożenie skargi do ETPC.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o przedstawienie stanowiska w powyższej materii i poinformowanie o ewentualnie podjętych działaniach.

45. Przewodniczącego Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Senatu RP (VII.564.23.2016 z 9 lutego 2017 r.) – w sprawie odpowiedzialności karnej za zniesławienie.

Dnia 1 września 2016 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wystosował pismo do Ministra Sprawiedliwości, w którym wskazał na problem odpowiedzialności karnej za zniesławienie oraz negatywne skutki obowiązywania art. 212 k.k. dla wolności słowa, w szczególności w związku z sytuacją dziennikarzy. W przypadku tej grupy zawodowej, utrzymywanie możliwości zastosowania sankcji karnych wskazanych w ww. przepisie może mieć tzw. „mrozący skutek” (ang. chilling effect) i powstrzymywać dziennikarzy przed wykonywaniem przypisanej im funkcji społecznej. W opinii Rzecznika zasadne i możliwe jest wprowadzenie takich zmian w ustawodawstwie, które uczyniłby z powództwa cywilnego rzeczywistą alternatywę dla odpowiedzialności prawnokarnej i umożliwiły ograniczenie zastosowania art. 212 k.k., bez konieczności całkowitego jego usunięcia. Niestety, Minister Sprawiedliwości nie przychylił się do stanowiska zaprezentowanego przez Rzecznika.

W piśmie do Przewodniczącego komisji senackiej Rzecznik przypomniał zatem, że chociaż dotychczasowe działania doprowadziły do ograniczenia stosowania art. 212 k.k., to obowiązujący stan prawny nadal nie odpowiada istniejącemu międzynarodowemu nurtowi dążenia do ograniczenia stosowania sankcji karnych na rzecz środków cywilnoprawnych. Jednym z rozwiązań postulowanych przez RPO w tym zakresie jest przywrócenie w Kodeksie karnym przestępstwa „oszczerstwa”, które pozwalałoby na wszczęcie postępowania karnego np. w sytuacji, w której intencją dziennikarską byłoby w istocie rozpowszechnianie nieprawdziwych informacji, z wyraźnym zamiarem umyślnym, związanym np. z działalnością polityczną. Rzecznik podkreślił także, że jego zdaniem, w obecnym stanie prawnym zachwiana jest spójność w obrębie systemu prawa karnego, bowiem art. 212 k.k. w praktyce wykorzystywany jest często jako mechanizm odpowiedzialności za tzw. mowę nienawiści, ponieważ art. 256 i 257 k.k. posiadają ograniczony katalog przesłanek uruchamiających odpowiedzialność prawnokarłą z tytułu mowy nienawiści (pochodzenie rasowe i etniczne, religia i bezwyznaniowość).

Rzecznik zwrócił się do Przewodniczącego z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie oraz o rozważenie zainicjowania przez Senat RP stosownej dyskusji i zmian legislacyjnych, które wychodziłyby naprzeciw proponowanym powyżej postulatam, w celu zapewnienia lepszej ochrony praw obywatelskich.

46. Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (VII.603.1.2016 z 9 lutego 2017 r.) – w sprawie wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego zmian w ustawie o radiofonii i telewizji.

Rzecznik przypomniał, że 13 grudnia 2016 r. Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok w sprawie o sygn. K 13/16, w którym podniesiono szereg kwestii dotyczących wolności wypowiedzi, zagwarantowanej w art. 54 Konstytucji w związku z konstytucyjną zasadą wolności mediów, wyrażoną w art. 14 Konstytucji. Uzasadnienie ww. wyroku może prowadzić do wniosku o niezgodności z Konstytucją niektórych przepisów ustawy o Radzie Mediów Narodowych (dalej jako: ustawa o RMN), w szczególności tych, które dokonują zmian w ustawie o radiofonii i telewizji (dalej jako: ustawa o RTV).

W orzeczeniu Trybunał potwierdził, że Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (dalej jako: KRRiT), jako konstytucyjny organ ochrony prawa, ponosi odpowiedzialność za funkcjonowanie modelu radiofonii i telewizji, który ma się opierać na wzajemnym równoważeniu wolności i praw jednostek do wyrażania własnych poglądów i pozyskiwania informacji oraz odpowiednim ukształtowaniu formy oraz treści przekazu medialnego. Wykonywanie zadań określonych w art. 213 ust. 1 Konstytucji, w szczególności czuwanie nad realizacją tzw. misji publicznej, nie jest możliwe bez zapewnienia niezależności KRRiT, przede wszystkim od Rady Ministrów. Zdaniem TK niedopuszczalne jest zarówno całkowite pozbawienie KRRiT skutecznych instrumentów pozwalających na wykonywanie jej zadań, jak i wykreowanie takiego modelu, w którym Radzie pozostawia się tylko pewne kompetencje, a rozstrzyganie o zasadniczych sprawach związanych z funkcjonowaniem radiofonii i telewizji przekazane jest innemu organom państwa, mającym w tym zakresie kompetencje rozstrzygające. Tymczasem na podstawie ustawy o RMN utworzony został nowy organ państwowy, właściwy w sprawach powoływania i odwoływania składów osobowych organów jednostek publicznej radiofonii i telewizji oraz Polskiej Agencji Prasowej, któremu przyznano uprawnienia przysługujące wcześniej Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji. Całkowite wyłączenie udziału KRRiT w powyższej procedurze Trybunał uznał za niezgodne z art. 213 ust. 1 w związku z art. 14 i art. 54 ust. 1 Konstytucji.

Rzecznik podkreślił, że umiejscowienie KRRiT poza sferą rozstrzygania o tym, kto i jak długo będzie członkiem zarządu spółek publicznej radiofonii i telewizji, czy też członkiem rady nadzorczej, wyklucza możliwość efektywnego wykonywania zadań przypisanych KRRiT w Konstytucji i wymaga natychmiastowego podjęcia działań legislacyjnych w celu wykonania wspomnianego wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Wykonywanie wyroków TK jest bowiem obowiązkiem o charakterze publicznoprawnym, w odpowiednich proporcjach ciążącym na wszystkich podmiotach, które dysponują prawem inicjatywy ustawodawczej lub innymi kompetencjami z zakresu tworzenia prawa.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z wnioskiem o podjęcie działań zmierzających do nowelizacji obowiązujących przepisów ustawy o radiofonii i telewizji oraz ustawy o Radzie Mediów Narodowych zgodnie ze wskazaniem zawartymi w wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

47. Sekretarza Stanu w Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego (VII.7031.2.2016 z 9 lutego 2017 r.) – w sprawie problemów podczas rekrutacji na wyższe uczelnie na podstawie tzw. „starej matury”.

Do Biura RPO wpłynęły skargi dotyczące nieuwzględniania ocen uzyskanych przez absolwentów szkół ponadpodstawowych z egzaminu dojrzałości podczas rekrutacji na Wydział Filozoficzny oraz Wydział Polonistyki Uniwersytetu Jagiellońskiego. Z uchwały Senatu UJ nr 50/IV/2015 z dnia 29 kwietnia 2015 r. wynika, że kandydaci przystępujący do rekrutacji na podstawie tzw. „starej matury” zobowiązani są do przedłożenia zaświadczenia o wyniku egzaminu maturalnego z przedmiotów kwalifikacyjnych, wydanego przez Centralną Komisję Egzaminacyjną (CKE). W rezultacie absolwenci szkół ponadpodstawowych, którzy uzyskali świadectwo dojrzałości po zdanym egzaminie dojrzałości, w celu uzyskania wspomnianego zaświadczenia, muszą ponownie przystąpić do egzaminu w aktualnie obowiązującym trybie tzw. „nowej matury”, mimo osiągniętych niejednokrotnie celujących ocen z przedmiotów branych pod uwagę podczas rekrutacji na dany kierunek. Podobny tryb procedowania w postępowaniu rekrutacyjnym stosują niektóre uczelnie medyczne, m.in. Wrocławski Uniwersytet Medyczny, Gdański Uniwersytet Medyczny czy też Uniwersytet Medyczny w Łodzi. Stwarza to sytuację, w której absolwenci, którzy przystąpili do egzaminu dojrzałości przed rokiem 2004/2005, nawet w przypadku osiągnięcia bardzo dobrych wyników z przedmiotów branych pod uwagę podczas rekrutacji, muszą przystąpić do egzaminu ponownie, by móc aplikować na studia.

Zdaniem Rzecznika sytuacja, w której część uczelni nadal uniemożliwia takim kandydatom wzięcie udziału w postępowaniu rekrutacyjnym na równych zasadach z obecnymi absolwentami szkół ponadgimnazjalnych, może budzić poważne wątpliwości z punktu widzenia przestrzegania prawa do nauki, wynikającego z art. 70 Konstytucji w związku z wyrażoną w art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej konstytucyjną zasadą równości.

Rzecznik zwrócił się o przedstawienie wyjaśnień w odniesieniu do przypadków wskazanych w wystąpieniu.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego w piśmie z 1 marca 2017 r. poinformował, że w wyniku podjętej przez resort interwencji uzyskano od władz Uniwersytetu Jagiellońskiego zapewnienie, że zostaną podjęte stosowne działania w celu realizacji wskazywanych przez Ministerstwo postulatów dotyczących uprawnień przysługujących osobom legitymującym się „starą maturą” i równego traktowania ich w procesie rekrutacji na studia w tej uczelni. Zgodnie z uzyskanymi informacjami, władze Uniwersytetu

Jagiellońskiego wprowadzą, poczynawszy od roku akademickiego 2017/2018, do uchwał rekrutacyjnych zapisy o uwzględnianiu w postępowaniach rekrutacyjnych wyników „starej matury”, jako podstawy przyjęcia na studia. Jednocześnie, odnosząc się do wskazanych przez Rzecznika uczelni medycznych (Uniwersytet Medyczny im. Piastów Śląskich we Wrocławiu, Gdański Uniwersytet Medyczny, Uniwersytet Medyczny w Łodzi), Sekretarz Stanu wyjaśnił, że zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 33 ust. 2 pkt 4 ustawy Prawo o Szkolnictwie wyższym, właściwym do zajęcia stanowiska jest Minister Zdrowia, któremu problem pomijania w uchwałach rekrutacyjnych tzw. „starej matury” jest znany.

48. Ministra Rozwoju i Finansów (VII.603.1.2017 z 10 lutego 2017 r.) – w sprawie ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej.

W dniu 16 listopada 2016 r. uchwalone zostały: ustawa o Krajowej Administracji Skarbowej (dalej jako: ustawa o KAS) oraz Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej. Jeden z obywateli – obecnie pracownik Izby Skarbowej, a w przeszłości oficer kontrwywiadu Wojskowej Służby Wewnętrznej – powziął wątpliwości co do zgodności z Konstytucją art. 144 ust. 1 ustawy o KAS i zwrócił się do Rzecznika z prośbą o wyjaśnienie przepisów.

Zgodnie z art. 144 ust. 1 ustawy o KAS w jednostkach organizacyjnych KAS może być zatrudniona albo pełnić służbę osoba, która nie pełniła służby zawodowej ani nie pracowała w organach bezpieczeństwa państwa wymienionych w art. 2 ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów ani nie była ich współpracownikiem. Natomiast w myśl art. 170 ust. 1 Przepisów wprowadzających, pracownik oraz funkcjonariusz KAS urodzony przed dniem 1 sierpnia 1972 r. składa w terminie do dnia 31 marca 2017 r. oświadczenie, dotyczące pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w ust. 1, lub współpracy z tymi organami. Powyższe oznacza, że osoba, która złoży pozytywne oświadczenie, nie otrzyma pisemnej propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia, a tym samym jej stosunek pracy wygaśnie.

W ocenie Rzecznika takie rozwiązanie może rodzić wątpliwości co do zgodności ww. przepisów z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji) oraz z konstytucyjną zasadą dostępu do służby publicznej na równych zasadach (art. 60 Konstytucji). Przyjęte w ustawie o KAS oraz w Przepisach wprowadzających rozwiązania kolidują również z założeniami poczynionymi w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2007 r. (sygn. akt K 2/07), gdzie TK stwierdził, że „piastowania urzędu można zakazać osobom, które wydawały rozkazy popełniania czynów stanowiących poważne naruszenie praw człowieka, popełniały takie czyny lub w znacznym stopniu je wspomagały (...)”. Ponadto Trybunał orzekł, że „zakaz piastowania urzędu na

podstawie lustracji powinien obowiązywać przez racjonalnie określony czas, nie powinno się bowiem nie doceniać możliwości pozytywnych zmian w postawie i zwyczajach człowieka”.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra o zajęcie stanowiska w powyższej sprawie oraz o informację, czy w trakcie prac nad reformą krajowej administracji skarbowej rozważane było powyższe zagadnienie i czy zasięgano opinii ekspertów. Jednocześnie Rzecznik prosił o wyjaśnienie, dlaczego w stanowisku rządu do tych rozwiązań się nie odniesiono.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów w piśmie z 10 marca 2017 r. podkreślił, że jednym z celów nowotworzonej administracji było założenie, aby w jednostkach organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej były zatrudnione oraz pełniły służbę osoby, które mają wiedzę i doświadczenie, ale również spełniają wymogi związane z właściwą postawą moralną, co odnosi się zarówno do kadry kierowniczej, jak i pracowników i funkcjonariuszy na stanowiskach specjalistycznych. Tylko taka kadra zagwarantuje właściwe wypełnianie ustawowych celów i zadań KAS, związanych z zapewnieniem efektywnego poboru danin publicznych, poprzez uszczelnienie systemu podatkowego, zapobieganie wyłudzeniu podatku i coraz skuteczniejsze eliminowanie szarej strefy. Ponadto specyfika pracy funkcjonariuszy służb mundurowych stanowi przesłankę uzasadniającą dopuszczalność wprowadzania wyższych wymagań personalnych, kwalifikacyjnych czy charakterologicznych wobec kandydatów do służby, co potwierdza orzecznictwo sądowe. Sekretarz Stanu zauważył, że zakaz zatrudnienia albo przyjęcia do służby osób pełniących służbę zawodową lub pracujących w organach bezpieczeństwa państwa, albo współpracujących z tymi organami, w ramach struktur KAS został wprowadzony w ustawie, co spełnia wymóg ustawowego wprowadzania wszelkich ograniczeń. Jednocześnie wyjaśnił, że w trakcie prac legislacyjnych nie zgłoszono wątpliwości związanych z regulacjami zawartymi w art. 144 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej oraz art. 104 i art. 176 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej. W związku z powyższym nie zasięgano opinii ekspertów, jak i nie wyszczególniono powyższego zagadnienia w stanowisku Rządu do projektu.

49. Ministra Zdrowia (VII.7033.52.2016 z 13 lutego 2017 r.) – w sprawie nieprawidłowości dotyczących procedur rekrutacji na uczelnie wyższe, które kształcą studentów na kierunkach lekarskich i lekarsko-stomatologicznych.

Do Rzecznika wpływają skargi, w których podnoszony jest m.in. problem nieuwzględniania w procesie rekrutacji na uczelnie wyższe kształcące przyszłych lekarzy wyników matury, podanych w skali centylowej. Wśród zgłaszanych nieprawidłowości pojawiły się także: wydłużenie procesu rekrutacji, niewydawanie przez niektóre uczelnie (m.in. Śląski Uniwersytet Medyczny) decyzji o przyjęciu bądź nieprzyjęciu na uczelnię, wprowadzanie ograniczeń w

wyborze ilości kierunków studiów (np. Warszawski Uniwersytet Medyczny) oraz brak transparentnych zasad w przyznawaniu miejsc na kierunkach medycznych w trakcie rekrutacji.

Niepokój Rzecznika wzbudziła zwłaszcza informacja o nieuwzględnianiu przez uczelnie wyników matur, podanych w skali centylowej. Oznacza to, że w procesie rekrutacji nie bierze się pod uwagę stopnia trudności matury, który bywa różny w kolejnych latach. W rezultacie dochodzi do sytuacji, że na studia dostają się osoby, które maturę zdawały w latach, gdy jej stopień trudności był niższy, a nie osoby, które uzyskały w bieżącym roku wysokie wyniki mierzone skalą centylową.

Rzecznik przypomniał, że obowiązek podawania wyników matur, również w skali centylowej w przypadku części pisemnej egzaminu, wynika z art. 44zzk ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty. Natomiast art. 169 ust. 3 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym stanowi, że podstawą przyjęcia na studia pierwszego stopnia lub jednolite studia magisterskie są wyniki egzaminu maturalnego. Ustawodawca, wskazując podstawę kwalifikacji na uczelnie wyższe, nie zawężył jej jedynie do wyników matury podanych w skali procentowej. Dlatego też, w ocenie Rzecznika, uczelnie (także medyczne) powinny w procesie rekrutacji uwzględniać oba rezultaty. Uczelnie, które w procesie rekrutacji nie uwzględniają wyników matur w części prezentującej rezultaty w skali centylowej, tym samym mogą naruszać konstytucyjne prawa i wolności, wśród których przewidziana jest m.in. równość szans w dostępie do nauki.

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

50. Ministra Zdrowia (V.7010.102.2016 z 13 lutego 2017 r.) – w sprawie zmiany przepisów dotyczących standardów postępowania medycznego.

Zmiany w ustawie o działalności leczniczej, wprowadzone nowelą ustawy, wywołały obawy pacjentów i środowiska lekarskiego. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 22 ust. 5 ww. ustawy minister właściwy do spraw zdrowia może określić, w drodze rozporządzenia, standardy organizacyjne opieki zdrowotnej – a nie jak było dotychczas: standardy postępowania medycznego – w wybranych dziedzinach medycyny lub w określonych podmiotach wykonujących działalność leczniczą, kierując się potrzebą zapewnienia odpowiedniej jakości świadczeń zdrowotnych. Standardy organizacyjne opieki zdrowotnej dotyczą sposobu sprawowania opieki nad pacjentem lub wykonywania czynności związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych (art. 22 ust. 4c). W świetle art. 41 noweli ustawy, dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 22 ust. 5, zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie nowego upoważnienia ustawy, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2018 r. To zaś oznacza, że dotychczas wydane rozporządzenia w sprawie standardów postępowania medycznego (m.in. z zakresu opieki okołoporodowej) zostały jedynie tymczasowo utrzymane w mocy, a kolejne akty wykonawcze

wydane na podstawie art. 22 ust. 5 ustawy, będą ograniczały się do określenia standardów organizacyjnych opieki zdrowotnej w wybranych dziedzinach medycyny lub w określonych podmiotach wykonujących działalność leczniczą.

Rzecznik przypominał, że pierwsze standardy opieki okołoporodowej zostały przyjęte w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 20 września 2012 r. w sprawie standardów postępowania medycznego przy udzielaniu świadczeń zdrowotnych z zakresu opieki okołoporodowej sprawowanej nad kobietą w okresie fizjologicznej ciąży, fizjologicznego porodu, położu oraz opieki nad noworodkiem, a ich celem było m.in. ograniczenie nadmiernej medykalizacji porodu fizjologicznego i zagwarantowanie przestrzegania praw pacjentek. W standardach znalazły się m.in. zalecenia dotyczące strategii uśmierzania bólu podczas porodu, wytyczne dotyczące prowadzenia przez personel medyczny planu opieki przedporodowej i planu porodu oraz dołączenia tych dokumentów do dokumentacji medycznej, ale także sposoby opieki nad pacjentką, która utraciła dziecko, czy to wskutek poronienia, czy martwego urodzenia.

Rzecznik podkreślił, że uchycenie dotychczas obowiązującego modelu standardów, powoduje, że realizacja wypracowanych już uprawnień kobiet będzie zależała od decyzji konkretnego lekarza w szpitalu. Dokonana zmiana ustawy o działalności leczniczej jest niezrozumiała i trudna do zaakceptowania, może bowiem w przyszłości niekorzystnie rzutować m.in. na prawa pacjentek przynależne kobietom ciężarnym i rodzącym. Rzecznik podzielił też niepokój środowiska pacjentek i organizacji je wspierających, że likwidacja standardów obowiązujących na dotychczasowych zasadach spowoduje pogorszenie, i tak nie zawsze dobrej, sytuacji kobiet na oddziałach położniczych.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie oraz o wskazanie przyczyn zmiany delegacji ustawowej – art. 22 ust. 5 ustawy o działalności leczniczej.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia w piśmie z 3 marca 2017 r. wyjaśnił, że zmiana brzmienia art. 22 ust. 5 ustawy o działalności leczniczej została wprowadzona w wyniku propozycji zgłoszonej w ramach uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania projektu ustawy o zmianie ustawy o działalności leczniczej oraz niektórych innych ustaw. Naczelna Rada Lekarska postulowała wykreślenie upoważnienia ustawowego do określania jakichkolwiek standardów, podnosząc iż stanowi ono „jaskrawe i nieuprawnione wkroczenie władzy ustawodawczej i administracyjnej w autonomiczny obszar nauki i wiedzy”. Uwaga ta została uwzględniona, jednak wybrano rozwiązanie kompromisowe – w ustawie pozostawiono bowiem fakultatywne upoważnienie dla Ministra Zdrowia do wydania standardów organizacyjnych. Podsekretarz Stanu zauważył także, iż powyższa zmiana ma jedynie charakter porządkujący, z uwagi na fakt, iż standardy medyczne, jako zbiory rekomendacji (zaleceń), odnoszących się do określonych działań w obszarze medycyny, co do zasady nie powinny mieć charakteru prawnego, a co za tym idzie nie powinny stanowić bezwzględnie obowiązującego prawa. Poinformował ponadto, że planowane jest

przyznanie Ministrowi Zdrowia uprawnienia do ogłaszania, w drodze obwieszczenia, wytycznych lub zaleceń postępowania dotyczących diagnostyki i leczenia w zakresie świadczeń finansowanych ze środków publicznych w poszczególnych dziedzinach medycyny, opracowanych przez odpowiednie stowarzyszenia, będące, zgodnie z postanowieniami ich statutow, towarzystwami naukowymi o zasięgu krajowym, zrzeszającymi specjalistów w danej dziedzinie medycyny. Podsekretarz Stanu zapewnił, że kierunek działań podejmowanych przez resort zdrowia zmierza do uporządkowania kwestii dotyczących wydawania i stosowania wytycznych lub zaleceń postępowania dotyczących diagnostyki i leczenia oraz organizacji opieki.

51. Ministra Sprawiedliwości (IX.517.2306.2016 z 13 lutego 2017 r.) – w sprawie obecności funkcjonariuszy Policji podczas widzeń tymczasowo aresztowanych z osobami najbliższymi.

Na podstawie skarg obywateli Rzecznik Praw Obywatelskich powziął informację, że tymczasowo aresztowanym udziela się widzeń z osobami najbliższymi tylko w obecności funkcjonariusza Policji. Co więcej, takie decyzje znajdują wyraz w zarządzeniach organów, do których dyspozycji tymczasowo aresztowani pozostają, a jako uzasadnienie wydawanych zarządzeń wskazuje się np. art. 217 § 6 Kodeksu karnego wykonawczego (dalej k.k.w.).

Tymczasem w ocenie Rzecznika ww. przepisu, zgodnie z którym organ, do którego dyspozycji tymczasowo aresztowany pozostaje, może ograniczyć lub określić sposób korzystania przez tymczasowo aresztowanego z prawa do kontaktowania się z duchownymi świadczącymi posługi religijne lub innymi osobami, jeżeli wymaga tego konieczność zapewnienia prawidłowego toku postępowania karnego, w żadnym razie nie można odnosić do realizacji widzeń z osobami najbliższymi. Pojęcie „z innymi osobami” dotyczy osób, z którymi kontakt tymczasowo aresztowanego ma na celu realizację prawa do korzystania z wolności sumienia i religii, a nie wszystkich innych osób, w tym osób najbliższych.

Rzecznik przywołał także treść art. 217 § 3 k.k.w., z którego w sposób jednoznaczny wynika, że możliwość modyfikacji sposobu widzenia może dotyczyć wyłącznie bezpośredniości kontaktu z osobą odwiedzającą. Takie rozwiązanie ma na celu wyeliminowanie możliwości dowolnego kształtowania sposobu, w jaki mają odbywać się widzenia osoby tymczasowo aresztowanej z najbliższymi. Tym samym, w opinii Rzecznika, udzielenie widzenia tymczasowo aresztowanemu z osobą najbliższą w obecności funkcjonariusza Policji nie znajduje uzasadnienia w obowiązującym stanie prawnym. Ponadto Rzecznik stwierdził, że jeśli stosowanie ograniczenia w postaci obecności funkcjonariusza Policji w trakcie widzenia tymczasowo aresztowanego z najbliższymi jest niezbędne z uwagi na troskę o zagwarantowanie realizacji celów tego najdalej idącego środka zapobiegawczego, to istnieje konieczność wprowadzenia odpowiednich regulacji prawnych w tym zakresie.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o rozważenie przedstawionego zagadnienia i powiadomienie o zajętych w tej sprawie stanowisku.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w piśmie z 24 marca 2017 r. wskazał, że zgodnie z art. 217 § 1a k.k.w. tymczasowo aresztowany ma prawo co najmniej do jednego widzenia w miesiącu z osobą najbliższą. Odmowa zgody na takie widzenie może nastąpić wyłącznie wtedy, gdy zachodzi uzasadniona obawa, że widzenie zostanie wykorzystane w celu bezprawnego utrudnienia postępowania karnego lub do popełnienia przestępstwa, w szczególności podżegania do przestępstwa. Z kolei art. 217 § 6 k.k.w. stanowi, że organ, do którego dyspozycji tymczasowo aresztowany pozostaje, może ograniczyć lub określić sposób korzystania przez tymczasowo aresztowanego z prawa do kontaktowania się z duchownymi świadczącymi posługi religijne lub innymi osobami, jeżeli wymaga tego konieczność zapewnienia prawidłowego toku postępowania karnego. Wykładnia językowa ww. przepisu prowadzi do wniosku, że ograniczenie, jak i określenie sposobu korzystania z prawa do kontaktowania się z innymi osobami dotyczy właśnie „innych osób”, czyli nieokreślonego kręgu podmiotów. W efekcie do kręgu tego należą także najbliżsi. Sekretarz Stanu podkreślił, że norma art. 217 § 6 k.k.w. odnosi się do wszelkich kontaktów. W oczywisty sposób dotyczy również widzeń, w tym także z osobami najbliższymi. Resort sprawiedliwości nie podzielił również stanowiska Rzecznika, jakoby nowelizacja art. 217 § 3 k.k.w., dokonana ustawą z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw, służyć miała wyeliminowaniu możliwości dowolnego kształtowania sposobu, w jaki mają odbywać się widzenia osoby tymczasowo aresztowanej z najbliższymi. Zmiana ta miała bowiem charakter porządkujący i doprecyzowujący, iż przepis ten odnosi się do bezpośredniości kontaktu tymczasowo aresztowanego z osobą odwiedzającą.

52. Przewodniczącego Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu RP (II.513.17.2014 z 20 lutego 2017 r.) – w sprawie przesłanki domicylu określonej w art. 8 ust. 2a tzw. ustawy lutowej.

Rzecznik Praw Obywatelskich, wielokrotnie, w wystąpieniach kierowanych do Ministra Sprawiedliwości, podnosił problem dotyczący przesłanki domicylu określonej w art. 8 ust. 2a ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (dalej: „ustawa lutowa”).

Jak wynika z ww. przepisu, jednym z warunków uzyskania uprawnień do odszkodowania i zadośćuczynienia za szkodę i krzywdę wyrządzonych represjami radzieckich organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości jest to, by osoba represjonowana mieszkała w chwili składania wniosku, bądź w chwili śmierci w Polsce. Warunek ten jest spełniony wówczas, gdy represjonowany mieszka obecnie lub mieszkał w chwili śmierci w obecnych granicach Państwa

Polskiego, tj. granicach ustalonych dnia 5 lutego 1946 r. z późniejszymi zmianami, chyba, że zgon nastąpił przed tą datą.

W katalogu osób uprawnionych do ubiegania się o odszkodowanie pominięto obywateli Polski, którzy zginęli podczas walki o jej niepodległość lub ponieśli śmierć wskutek represji radzieckich organów ścigania, lecz mieszkali i zmarli na terenach, które Polska utraciła dopiero w lutym 1946 r. Zdaniem Rzecznika w odniesieniu do tych osób, które wszakże walczyły na rzecz niepodległości Kraju i w związku z tym poniosły śmierć, przesłanka domicylu w chwili śmierci jest nieracjonalna, nadmierna i powoduje zablokowanie możliwości dochodzenia roszczeń przez bliskich osób represjonowanych. Taka sytuacja zaś może budzić wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnych zasad: zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także równości.

W piśmie z dnia 8 lutego 2017 r. Minister Sprawiedliwości uznał, iż pogląd Rzecznika odnośnie do zasadności zmiany zakresu podmiotowego ustawy lutowej w pełni zasługuje na aprobatę. Zaproponował też nadanie art. 8 ust. 2a ustawy lutowej nowego brzmienia, uwzględniającego postulat Rzecznika.

Rzecznik zwrócił się do Przewodniczącego z prośbą o poinformowanie o zajęтым stanowisku oraz o rozważenie wprowadzenia odpowiednich zmian w ramach prac nad senackim projektem ustawy o zmianie ustawy lutowej.

53. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (V.612.1.2016 z 20 lutego 2017 r.) – w sprawie regulacji dotyczących nadzoru nad stowarzyszeniami.

Art. 12 Konstytucji gwarantuje wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji. Bez wątpienia, nieodzownym elementem realizacji tej wolności jest nadzór nad stowarzyszeniami, którego naczelnym zadaniem jest zapewnienie zgodności z prawem i transparentności działalności stowarzyszeń. Niestety, analiza indywidualnych skarg, kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich przez przedstawicieli stowarzyszeń, wykazała, że obecnie obowiązujące regulacje dotyczące nadzoru nad stowarzyszeniami innymi niż stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego nie spełniają w pełni swojego zadania, a co więcej mogą prowadzić do nadużyć w tym obszarze.

W myśl art. 8 ust. 5 pkt 2 Prawa o stowarzyszeniach (Dalej jako „P.s.”) nadzór nad stowarzyszeniami innymi niż stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego sprawuje starosta właściwy ze względu na siedzibę stowarzyszenia. W katalogu środków nadzorczych, określonym w rozdziale 3 P.s., wymienione są: prawo do żądania dostarczenia uchwał walnego zgromadzenia członków (delegatów) oraz niezbędnych wyjaśnień (art. 25 ust. 2 P.s.), wnioskowania do sądu o nałożenie grzywny w razie niezastosowania się do wskazanych żądań (art. 26 P.s.), żądania usunięcia nieprawidłowości w działalności stowarzyszenia, udzielenia jego władzom ostrzeżenia lub

wystąpienia do sądu o zastosowanie dalej idących środków – włącznie z rozwiązaniem stowarzyszenia (art. 28 i art. 29 ust. 1 P.s.). Starosta jest także uprawniony do wnioskowania do sądu o ustanowienie kuratora dla stowarzyszenia nieposiadającego zarządu zdolnego do działań prawnych. To zaś oznacza, że starosta pozostaje dysponentem licznych instrumentów, pozwalających mu na ingerencję w działalność stowarzyszenia. Zdaniem Rzecznika niedoskonałością wskazanych regulacji jest to, że mogą one powodować zbyt daleko idącą swobodę w korzystaniu z narzędzi nadzoru. Prawo o stowarzyszeniach nie zna bowiem instytucji wyłączenia organu i nie określa wykonywania przez starostę nadzoru nad stowarzyszeniami jako zadania z zakresu administracji rządowej, przez co wojewodowie uchylają się od kontrolowania działalności starostów w omawianym zakresie.

Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o rozważenie zainicjowania prac legislacyjnych zmierzających do zmiany odpowiednich regulacji przedmiotowej ustawy, poprzez wprowadzenie mechanizmu gwarantującego obiektywizm i bezstronność w wykonywaniu przez starostów nadzoru nad stowarzyszeniami, w szczególności poprzez wprowadzenie instytucji wyłączenia organu nadzoru.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji w piśmie z 27 marca 2017 r. podkreślił, że organ nadzorujący (starosta) sprawuje nadzór nad działalnością stowarzyszeń wyłącznie w zakresie zgodności ich działania z przepisami prawa i postanowieniami statutu. Przepisy Prawa o stowarzyszeniach wyraźnie wskazują, że jeżeli organ nadzorujący uzyska wiadomość o nieprawidłowościach w działaniach stowarzyszenia ma m.in. prawo żądania niezbędnych wyjaśnień od stowarzyszenia (organ jest obowiązany uzasadnić ww. żądanie). Podsekretarz Stanu przypomniał także, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 lipca 2012 r., orzekł m.in., że „z punktu widzenia art. 2 Konstytucji w demokratycznym państwie prawnym niedopuszczalne jest istnienie organizacji użyteczności publicznej pozostającej poza nadzorem administracji rządowej lub samorządowej”. Jednostki samorządu terytorialnego mają konstytucyjnie zagwarantowaną samodzielność w wykonywaniu ich zadań, podlegającą ochronie sądowej, niemniej jednak jakakolwiek możliwość podjęcia działań władczych przez organ administracji publicznej musi bezsprzecznie wynikać z przepisów prawa, zaś podstawą musi być zawsze konkretna norma kompetencyjna. Odnosząc się do kwestii ewentualnej zmiany regulacji Prawa o stowarzyszeniach, poprzez wprowadzenie mechanizmu gwarantującego obiektywizm i bezstronność w wykonywaniu przez starostów nadzoru nad stowarzyszeniami, w szczególności poprzez wprowadzenie instytucji wyłączenia organu nadzoru oraz zobligowanie wojewodów do nadzoru nad wykonywaniem zadań przez starostów, Podsekretarz Stanu zauważył, że właściwym adresatem jest Minister Sprawiedliwości. W zakresie współpracy z organizacjami pozarządowymi organem wiodącym jest zaś Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

54. Ministra Zdrowia (VII.5001.1.2017 z 20 lutego 2017 r.) – w sprawie projektu nowelizacji ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw.

W dniu 14 lutego 2017 r. Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw (dalej jako: projekt), w którym znalazły się m.in. rozwiązania dotyczące doregulowania dostępu do tabletek ellaOne. Po wejściu w życie proponowanych zmian otrzymać je będzie można wyłącznie na receptę.

Zgodnie z charakterystyką tabletek ellaOne znajdującą się na stronie internetowej Europejskiej Agencji Leków, działanie tego produktu leczniczego ma charakter antykoncepcyjny. Zdaniem Agencji przyjmowanie go bez opieki lekarza jest całkowicie bezpieczne zarówno, gdy jest prawidłowo, jak i nieprawidłowo stosowany. Za mało prawdopodobną uznano także możliwość częstego i powszechnego stosowania tego leku niezgodnie z przeznaczeniem. Mimo że analiza danych Europejskiej Agencji Leków dotyczących leku ellaOne wskazuje, że stosowanie tego preparatu jest na tyle bezpieczne, że uzasadnia udostępnienie go bez recepty, Rada Ministrów zdecydowała się na podjęcie działań ograniczających dostęp do niego, poprzez wprowadzenie wymogu przedstawienia recepty. W opinii Rzecznika takie działanie, choć mieszczące się w granicach prawa, w tym prawa Unii Europejskiej, w polskich realiach może prowadzić do faktycznego uniemożliwienia skorzystania z tej formy antykoncepcji dużemu gronu pacjentek. Należy zauważyć, że średni czas oczekiwania na wizytę u lekarza ginekologa w ramach środków publicznych wynosi 18 dni. Uwzględniając przy tym kwestię dostępności leku w aptekach może dochodzić do sytuacji, w których pacjentka nie uzyska leku w czasie, gwarantującym jego skuteczność (120 godzin od stosunku płciowego).

Problemy te potęgują się w przypadku pacjentek małoletnich powyżej 15. roku życia, które w obecnym stanie prawnym nie mogą samodzielnie (na podstawie wyłącznie własnej zgody) korzystać ze świadczeń ginekologicznych, a także w sytuacji, gdy lekarz skorzysta z możliwości powołania się na klauzulę sumienia. Warto jednak podkreślić, że działanie leku ellaOne polegające na uniemożliwieniu zagnieżdżenia się embrionu ludzkiego w błonie śluzowej macicy, a w konsekwencji udaremnieniu jego dalszego rozwoju nie ma charakteru wczesnoporonnego, ale antykoncepcyjny. O działaniu wczesnoporonnym można bowiem mówić w przypadku, gdy lek powoduje usunięcie ciąży, tj. prowadzi do unicestwienia implantowanego w macicy embrionu.

Rzecznik wskazał ponadto, że środki będące antykoncepcją awaryjną nie mogą być uznawane za jedyne metody służące świadomej prokreacji. W tym kontekście trudna do przecenienia jest odpowiednia edukacja seksualna, która ma szczególne znaczenie w profilaktyce nieplanowanych ciąż, czy chorób

przenoszonych drogą płciową. Niestety, w ocenie Rzecznika treści prezentowane w dopuszczonych do użytku szkolnego podręcznikach do przedmiotu „Wychowanie do życia w rodzinie” nie tylko wydają się nie odzwierciedlać konstytucyjnej zasady równości, lecz także budzą wątpliwości co do zgodności z aktualnym stanem wiedzy, w tym wiedzy medycznej. Z tego względu istnieje konieczność podjęcia działań mających na celu zwiększenie dostępności i jakości edukacji seksualnej w szkołach, ale także w ramach różnych form kształcenia przeznaczonych dla osób dorosłych. Nieodpowiednie kształcenie młodzieży, a także ograniczenie dostępu do skutecznych i uznanych na świecie metod antykoncepcji, może bowiem prowadzić do podejmowania nieodpowiedzialnych decyzji prokreacyjnych, które skutkować mogą pojawieniem się niechcianych ciąży w wieku nastoletnim.

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

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia w piśmie z 23 marca 2017 r. wyjaśnił, że podjęte przez resort zdrowia działania w zakresie doregulowania dostępności hormonalnych środków antykoncepcyjnych do stosowania wewnętrznego mają na celu zwiększenie bezpieczeństwa pacjentki. Przyjęcie przez pacjentkę przedmiotowego produktu leczniczego powinno być poprzedzone wizytą u lekarza ze specjalizacją w zakresie ginekologii, której nieodłącznym elementem jest badanie fizykalne. Dzięki wprowadzonej regulacji lekarz będzie mógł ocenić, czy zastosowanie leku wpłynie na stan zdrowia pacjentki, zwłaszcza nieletniej. Sama regulacja ma zaś zapobiec upowszechnianiu stosowania, nieuzasadnionej konsumpcji ww. produktu leczniczego oraz zastępowaniu regularnej antykoncepcji hormonalnej wydawanej z przepisu lekarza doraźnym stosowaniem antykoncepcji awaryjnej. Podsekretarz Stanu podkreślił, że leki hormonalne należą do grupy leków o silnym działaniu, co znajduje odzwierciedlenie w Charakterystyce Produktu Leczniczego ellaOne, gdzie wymieniony jest szereg działań niepożądanych oraz skutków ubocznych. Przedstawiciel resortu zdrowia powołał się także na przepis dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 listopada 2001 r. w sprawie wspólnotowego kodeksu odnoszącego się do produktów leczniczych stosowanych u ludzi, który daje państwom członkowskim prawo do ustanowienia określonych ograniczeń zarówno w odniesieniu do narodowych pozwoleń na dopuszczenie do obrotu, jak również pozwoleń wydawanych przez Komisję Europejską.

55. Ministra Rozwoju i Finansów (WZF.053.2.2016 z 20 lutego 2017 r.) – w sprawie „ucywilnienia” funkcjonariuszy celnych.

Dnia 1 marca 2017 r. wejdą w życie ustawy: z 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (dalej: ustawa o KAS) oraz Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (dalej: ustawa wprowadzająca KAS). W związku z powyższym do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich

zwracają się funkcjonariusze celni, którzy obawiają się o przebieg procesu przekształcania stosunków służbowych funkcjonariuszy w stosunki pracy. Zdaniem wnioskodawców lepszym rozwiązaniem byłoby ich stopniowe ucywilnienie, polegające na zastępowaniu funkcjonariuszy, pełniących służbę na stanowiskach niezwiązanych bezpośrednio z ustawowymi zadaniami formacji pracownikami cywilnymi.

Przejęta w treści art. 165 ust. 7 w zw. z art. 170 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy wprowadzającej KAS norma prawna umożliwia przekształcenie stosunku służbowego funkcjonariusza w stosunek pracy a odmowa przyjęcia przez niego nowych warunków zatrudnienia skutkować będzie wygaśnięciem stosunku służby (zwolnieniem ze służby – art. 170 ust. 3). Zgodnie z art. 165 ust. 7 właściwy organ w terminie do 31 maja 2017 r. złoży funkcjonariuszowi pisemną propozycję określającą nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby. Pisemna propozycja powinna uwzględniać posiadane kwalifikacje i przebieg dotychczasowej służby, a także dotychczasowe miejsce zamieszkania. Niestety, złożenie propozycji uwarunkowane zostanie także wysokością posiadanych limitów zatrudnienia i środków budżetowych oraz planowaną strukturą organizacyjną Krajowej Administracji Skarbowej.

W ocenie Rzecznika stopniowe obsadzanie etatów funkcjonariuszy pracownikami cywilnymi pozwoliłoby na zachowanie odpowiednich proporcji pomiędzy interesem jednostki a interesem Krajowej Administracji Skarbowej. Prawa i wolności obywatelskie funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej byłyby lepiej chronione, gdyby mógł on utrzymać swój dotychczasowy status funkcjonariusza realizując zadania służbowe na cywilnym stanowisku. Jednocześnie szerokie możliwości kształtowania stosunku służbowego polegające na przenoszeniu, delegowaniu czy kierowaniu funkcjonariusza do wykonywania zadań służbowych, a także w razie konieczności przekształcenia w stosunek pracy – umożliwiają zabezpieczenie interesu Krajowej Administracji Skarbowej. Tym samym jeden z celów reformy polegający na ucywilnieniu określonych struktur (np. wykonujących zadania pomocnicze czy urzędnicze) dotychczasowej Służby Celnej zostanie osiągnięty.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o spowodowanie zbadania sprawy oraz odniesienie się do przedstawionych problemów.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów w piśmie z 24 marca 2017 r. przypomniał, że zgodnie z art. 1 ust. 3 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej wyodrębniona, w ramach KAS, Służba Celno-Skarbowa stanowi jednolitą i umundurowaną formację, którą tworzą funkcjonariusze. Jednocześnie ustawa o KAS wskazuje katalog zadań zastrzegając, że mogą wykonywać je wyłącznie funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej. Funkcjonariuszem może być osoba, która przeszła badania, odpowiednie testy oraz będzie w stanie wykonywać trudne i często niebezpieczne zadania powierzane tej grupie. Służba wymaga również od funkcjonariusza dyspozycyjności, bowiem może być pełniona w systemie zmianowym albo w przedłużonym czasie służby. Sekretarz

Stanu podkreślił także, że w wyniku konsolidacji Służby Celnej, administracji podatkowej oraz urzędów kontroli skarbowej, pracownicy i funkcjonariusze znajdują się w jednej organizacji, czyli KAS. Wobec tego nie jest uzasadnione zróżnicowanie ich statusów pracowniczych, w sytuacji, gdy będą realizowali analogiczne albo podobne zadania. Założeniem jest, by funkcjonariusze wykonywali zadania o charakterze policyjnym, zaś zadania typowo urzędnicze wykonywali pracownicy cywilni. W przypadku zmiany statusu z funkcjonariusza na pracownika, zakłada się utrzymanie wynagrodzeń na dotychczasowym poziomie finansowym, wliczając w to dotychczasowe składniki uposażeń, w tym dodatek za stopień służbowy. Przedstawiciel resortu finansów zapewnił, że wszelkie działania podejmowane w procesie wdrażania KAS ukierunkowane są na zapewnienie prawidłowego wypełniania ustawowych celów i zadań KAS.

56. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji i Ministra Sprawiedliwości (VII.501.315.2014 z 20 lutego 2017 r.) – w sprawie unijnej reformy przepisów o ochronie danych osobowych.

Dnia 27 kwietnia 2016 r. Parlament Europejski i Rada przyjęły dwa akty: rozporządzenie 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: rozporządzenie ogólne) oraz dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/680 w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępczości, prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania i ścigania czynów zabronionych i wykonywania kar, w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchyłającą decyzję ramową Rady 2008/977/WSiSW (dalej jako: dyrektywa 2016/680). Obecnie, według informacji przekazanych przez Ministerstwo Cyfryzacji, trwają prace nad przygotowaniem przepisów krajowych, które będą miały na celu uzupełnienie przepisów rozporządzenia ogólnego w zakresie dozwolonym lub wymaganym przez prawo UE. Jednocześnie rząd nie przekazał do publicznej wiadomości informacji, czy rozpoczęły się prace nad ustawą, która implementowałaby do krajowego porządku prawnego przepisy dyrektywy 2016/680.

Rzecznik podkreślił, że ochrona osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych jest jednym z praw podstawowych, o których stanowi art. 8 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (KPP UE) oraz art. 16 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Konieczne jest stworzenie i przyjęcie takich przepisów, które będą wywazały obowiązki państwa w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa z prawami jednostki. Należy przy tym zaznaczyć, że ratio legis nowych ram prawnych ochrony danych w UE miało być uwspółcześnienie ochrony danych osobowych, podniesienie poziomu ochronnego, a także przyznanie większej kontroli osobom, których dane dotyczą, nad całością procesów przetwarzania danych.

Ponadto Rzecznik wskazał, że przyjęcie ustawy wdrażającej dyrektywę 2016/680 wiązać się będzie z koniecznością podjęcia kilku kierunkowych decyzji, m.in.: ustalenia zakresu pojęcia „właściwe organy”, o którym mowa w art. 1 ust. 1 oraz w art. 3 pkt 7 dyrektywy 2016/680 i rozważenia, które z działających w Polsce służb mogą być wyłączone spod jej postanowień oraz określenia zasad współpracy właściwych organów – realizację wniosków o pomoc wzajemną obejmującą wnioski o udzielenie informacji, czy środki nadzorcze (konsultacje, kontrole czy postępowania). Zasady tej współpracy i wykładnia niektórych pojęć prawnych musi zostać uzgodniona z innymi państwami członkowskimi, zanim projekt ustawy zostanie przyjęty.

W ocenie Rzecznika dyrektywa 2016/680 jest – z punktu widzenia praw jednostki – aktem bardzo doniosłym, gdyż po raz pierwszy podejmuje problematykę regulacji ochrony danych osobowych w obszarze prawa karnego i współpracy organów, których zadaniem jest zwalczanie przestępczości. Jednocześnie jednak jest aktem dość ogólnym, pozostawiającym wiele miejsca na uznanie krajowego ustawodawcy. Wszelkie decyzje muszą jednak uwzględniać standardy KPP UE, a także prowadzić do efektywności przyjętych rozwiązań i realizacji celu reformy – spójności systemu tworzonego w ramach całej UE.

Rzecznik zwrócił się do Ministrów z prośbą o informację, czy projekt ustawy, która implementowałaby do krajowego porządku prawnego przepisy dyrektywy 2016/680, jest przedmiotem prac w resortach. Poprosił także o przybliżenie harmonogramu prac, w szczególności daty przedstawienia pierwszej wersji projektu oraz przewidywanych terminów publicznych konsultacji tegoż projektu.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji w piśmie z 28 marca 2017 r. poinformował, że w Komendzie Głównej Policji trwają intensywne prace mające na celu wdrożenie przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2016/680. Jednocześnie przedstawiciel resortu wyjaśnił, że ze względu na złożony charakter opracowywanej materii oraz konieczność podjęcia szerokiej dyskusji i uzgodnienia projektowanych przepisów prawa między służbami, aktualnie nie jest możliwe wskazanie konkretnego terminu przeprowadzenia konsultacji publicznych projektu ustawy implementującej ww. dyrektywę.

57. Ministra Zdrowia (V.7014.15.2016 z 24 lutego 2017 r.) – w sprawie zasad dostępu cudzoziemców do zawodu lekarza w Polsce.

Rzecznik ponownie zasygnalizował, że aktualny pozostaje problem ograniczonego dostępu pacjentów do lekarzy specjalistów. Niejednokrotnie, by dostać się lekarza specjalizującego się w danej dziedzinie, pacjenci muszą jeździć do oddalonych miejscowości i czekać dłużej na leczenie. Według ustaleń NIK, średni czas oczekiwania na świadczenie polegające na konsultacji lekarskiej, o jakim byli informowani pacjenci w chwili zapisu (stan na grudzień

2014 r.), wynosił: w poradniach okulistycznych 88 dni, kardiologicznych 106 dni, chirurgii urazowoortopedycznej 60 dni, zaś neurologicznych 64 dni.

Rzecznik podtrzymał swoje stanowisko, że sytuację tę mogłoby poprawić zatrudnienie lekarzy – specjalistów z zagranicy. Z przedstawionych, w odpowiedzi Ministra na poprzednie wystąpienie Rzecznika, informacji wynika, że w Niemczech cudzoziemcy mogą ubiegać się o zezwolenie na wykonywanie zawodu tzw. Berufserlaubnis. Jest to forma ograniczonego prawa do wykonywania zawodu. Lekarz może wykonywać swój zawód tylko w tym miejscu i na tym stanowisku, które mu wyznaczono jako miejsce pracy (szpital lub inna jednostka) oraz na warunkach określonych w tym dokumencie (wskazuje się w nim zakres czynności, do wykonywania których dany lekarz jest uprawniony).

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o analizę, czy wprowadzenie analogicznego rozwiązania do polskiego porządku prawnego mogłoby wpłynąć na poprawę dostępności lekarzy i lekarzy specjalistów dla pacjentów w ramach udzielanej im opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych.

58. Ministra Infrastruktury i Budownictwa (IV.7215.210.2015 z 28 lutego 2017 r.) – w sprawie problemów z uzyskaniem ryczału na zakup opału, wypłacanego w ramach dodatku mieszkaniowego.

Zryczałtowane wydatki stanowiące podstawę obliczenia ryczału na zakup opału są ustalane w postępowaniu administracyjnym, które kończy decyzja o przyznaniu bądź odmowie przyznania dodatku mieszkaniowego, wyłącznie na podstawie dostarczonego przez wnioskodawcę rachunku za energię elektryczną za ostatni okres rozliczeniowy. Rachunkiem takim nie dysponują jednak osoby korzystające z niekonwencjonalnych źródeł energii. Nie mogą one zatem uzyskać ryczału na zakup opału, mimo że spełniają warunki do otrzymania tej formy pomocy finansowej przewidziane w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych.

W ocenie Rzecznika przepisy ww. ustawy oraz przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2001 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych nie odpowiadają na aktualne potrzeby słabszych ekonomicznie uczestników rozwijającego się rynku energii odnawialnej. W konsekwencji nie uwzględniają one sytuacji osób, które wytwarzają energię elektryczną na potrzeby własne, a jednocześnie spełniają przesłanki do uzyskania dodatku mieszkaniowego. Osoby te bowiem nie mogą przedstawić rachunku za energię elektryczną, a niewątpliwie ponoszą wydatki na ogrzewanie lokalu i wody, ale wykorzystują do tego celu inny nośnik niż energię elektryczną np. gaz, opał stały (drewno, węgiel, koks itp.).

Rzecznik zauważył, że na gruncie obowiązujących aktualnie przepisów, organy administracyjne mają bezwzględny obowiązek przyjąć jako dowód w postępowaniu administracyjnym niezbędny do wyliczenia ryczału rachunek za ostatni okres rozliczeniowy i według jego treści ustalić wartość 1 kWh. Nie ulega

wątpliwości, że zakres związania organu w tym zakresie okazuje się obecnie zbyt daleko idący, gdyż nie uwzględnia wszystkich możliwych do zaistnienia stanów faktycznych. Z informacji uzyskanych od Departamentu Mieszkalnictwa w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa wynika, iż planowana jest nowelizacja ustawy o dodatkach mieszkaniowych. W toku prac nad zmianami przepisów tej ustawy – jak zapewniono Rzecznika – zostanie poddana analizie kwestia ustalania ceny 1 kWh energii elektrycznej także na podstawie informacji z innych źródeł niż rachunek danego odbiorcy. Jednak zdaniem Rzecznika już teraz zasadne wydaje się podjęcie przez prawodawcę doraźnych działań legislacyjnych mających na celu uzupełnienie treści rozporządzenia z dnia 28 grudnia 2001 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych. Istnieje bowiem potrzeba wyraźnego wskazania dokumentów, jakie stanowić mogą podstawę dla organów administracyjnych do wyliczenia wysokości ryczałtu na zakup opału przez prosumentów wytwarzających energię elektryczną we własnym zakresie, którzy mają zawartą umowę kompleksową w przedsiębiorstwie energetycznym.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o rozważanie zasadności poddania pod obrady Rady Ministrów wniosku o podjęcie prac nad zmianą przepisów rozporządzenia z dnia 28 grudnia 2001 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych w ww. zakresie. Jednocześnie poprosił o przekazanie informacji o planowanym terminie rozpoczęcia prac nad nowelizacją ustawy o dodatkach mieszkaniowych i jej zakresie.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa w piśmie z 23 marca 2017 r. wyjaśnił, że z informacji uzyskanych z Ministerstwa Energii wynika, iż osoby ubiegające się o przyznanie dodatku mieszkaniowego, które wytwarzają energię elektryczną wyłącznie z odnawialnych źródeł energii w mikroinstalacji w celu jej zużycia na potrzeby własne powinny posiadać zawartą umowę kompleksową w rozumieniu Prawa energetycznego, która zawiera postanowienia umowy sprzedaży i umowy o świadczenie usług dystrybucji energii elektrycznej. Problem z ustaleniem ceny za 1 kWh energii elektrycznej dotyczy tylko tych osób, niepodłączonych do sieci, lub które posiadają umowy kompleksowe zawarte z zakładem energetycznym, które wytwarzają energię elektryczną na własne potrzeby, ale nie wprowadzają jej do sieci i nie korzystają z zasobów energii elektrycznej dostarczanej z innych źródeł niż własne, dlatego też nie jest znana cena zakupu tej energii. Wobec powyższego Sekretarz Stanu zgodził się z Rzecznikiem, że taka sytuacja może powodować trudności w ustaleniu ceny 1 kWh, co wiąże się z brakiem możliwości naliczenia tym osobom ryczałtów w przypadku zastosowania literalnej interpretacji przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2001 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych. Sekretarz Stanu poinformował także, że zgodnie z założeniami Narodowego Programu Mieszkaniowego oraz ich kompleksowym charakterem obejmującym m.in. działania w obszarach, które mają wspierać mniej zamożne gospodarstwa domowe w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych, przewiduje się modyfikację systemu dodatków mieszkaniowych nowelizacją ustawy o

dotatkach mieszkaniowych. Przyjęcie projektu tej nowelizacji przez Radę Ministrów powinno nastąpić w II półroczu 2017 r., a zakres zmian będzie obejmował również przedstawione przez Rzecznika postulaty.

59. Ministra Sprawiedliwości (IV.567.1.2016 z 2 marca 2017 r.) – w sprawie przymusowego przetrzymywania w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dyssocjalnym na etapie postępowania następującego po kasatoryjnym orzeczeniu Sądu Najwyższego.

W kolejnym wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik Praw Obywatelskich poprosił o doprecyzowanie stanowiska resortu w przedmiocie określonych regulacji ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób, a ściślej – odesłania zawartego w art. 2 ust. 3 ustawy do odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu postępowania cywilnego. W opinii Rzecznika w rozwiązaniu tym istnieje pewna luka, brak jest bowiem regulacji dotyczącej sytuacji prawnej osoby, wobec której zapadło prawomocne postanowienie o uznaniu jej za stwarzającą zagrożenie (życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób) i umieszczeniu jej w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dyssocjalnym – następnie uchylone przez Sąd Najwyższy, który jednocześnie przekazał sprawę do ponownego rozpoznania.

W odpowiedzi na poprzednie wystąpienie Rzecznika przedstawiciel resortu sprawiedliwości wskazał, że po odbyciu przez osobę skazaną kary pozbawienia wolności, w postępowaniu przewidzianym następczo „jedyną możliwością jest stosowanie procedury cywilnej”. Także Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. K 6/14 orzekł, iż decyzja ustawodawcy o zastosowaniu procedury cywilnej do postępowania przewidzianego ustawą, które może prowadzić do zastosowania środków o charakterze prewencyjno-terapeutycznym, nie może być konfrontowana z konstytucyjnymi standardami procesu karnego. Umieszczenie w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dyssocjalnym nie ma bowiem penalnego charakteru, a zatem wskazane wzorce konstytucyjne są nieadekwatne. Niemniej jednak, zdaniem Rzecznika, umieszczenie w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dyssocjalnym nie może być stosowane bez prawomocnego bądź przynajmniej wykonalnego rozstrzygnięcia sądowego.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o wskazanie podstawy prawnej dla przebywania osoby w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dyssocjalnym – w sytuacji, gdy ewentualne zabezpieczenie procesowe upadło w ciągu miesiąca od prawomocności orzeczenia (art. 757 k.p.c.), a Sąd Najwyższy uchylił prawomocne postanowienie o umieszczeniu danej osoby w Krajowym Ośrodku. Jednocześnie Rzecznik poprosił o poinformowanie, czy zdaniem Ministra istnieje konieczność wprowadzenia zmian ustawowych w przedmiotowym zakresie.

60. Ministra Sprawiedliwości (IX.517.351.2017 z 2 marca 2017 r.) – w sprawie funkcjonowania przepisów umożliwiających wstrzymanie wykonania kary zastępczej pozbawienia wolności.

Dnia 1 lipca 2015 r. do polskiego porządku prawnego zostały wprowadzone przepisy art. 48a oraz art. 65a Kodeksu karnego wykonawczego, które dają możliwość wstrzymania wykonania kary zastępczej pozbawienia wolności. Rzecznik zauważył, że przyjęcie ww. przepisów w sposób ewidentny łagodzi rygoryzm związany z zarządzaniem wykonania kary zastępczej pozbawienia wolności, wynikający przede wszystkim z obligatoryjności jej orzekania w przypadku uchylenia się od odbywania kary ograniczenia wolności, a także wobec braku alternatywy dla tej kary zastępczej w postaci zastępczej kary grzywny. Wstrzymanie wykonania kary zastępczej może mieć również walor wychowawczy, ponadto ogranicza populację penitencjarną, a co za tym zmniejsza wydatki budżetowe w tym zakresie.

Niemniej jednak do Biura RPO trafiają wnioski obywateli, z których wynika, że pozbawieni wolności nie posiadają dostatecznej wiedzy w kwestii możliwości złożenia oświadczenia, o którym mowa w art. 48a § 1 k.k.w. i art. 65a § 1 k.k.w. Wiąże się to z faktem, że część wyroków zapada w trybie nakazowym. Dlatego, zdaniem Rzecznika, przy przyjęciu do jednostki powinno nastąpić wypytanie skazanego, dlaczego nie odbył kary ograniczenia wolności lub nie uiszczył grzywny. Powszechną praktyką powinno być również w takim przypadku skierowanie pytania do skazanego, czy podejmie się odpracowania kary. O takiej możliwości winni informować każdorazowo funkcjonariusze Służby Więziennej.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o ocenę funkcjonowania i użyteczności wskazanych instytucji prawnych oraz o poinformowanie, jakie działania szkoleniowe były podejmowane, aby upowszechnić korzystanie z tych instrumentów. Jednocześnie Rzecznik zaapelował o rozważenie stworzenia systemu, który umożliwiałby jednakowe postępowanie wobec każdej osoby, która trafia do jednostki penitencjarnej w związku z wymierzeniem zastępczej kary pozbawienia wolności.

61. Ministra Zdrowia (KMP.571.23.2014 z 2 marca 2017 r.) – w sprawie braku regulacji konwojowania pacjentów, przebywających w ramach środka zabezpieczającego w szpitalach i oddziałach psychiatrycznych, poza teren tych placówek.

Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił, że nowe przepisy ustawowe powinny określać podmiot odpowiedzialny za realizację konwoju pacjenta, środek transportu, którym przewożony jest pacjent oraz zasady postępowania konwojentów w sytuacjach kryzysowych (agresja pacjenta, próba ucieczki). Rozważenia wymaga natomiast kwestia, czy zagadnienia te powinny być uregulowane w ramach istniejących już aktów normatywnych, jak również to, czy powinny odnosić się wyłącznie do wskazanej grupy tzw. pacjentów internowanych, czy też dotyczyć wszystkich pacjentów.

W piśmie z 25 maja 2015 r. Minister Zdrowia poinformował Rzecznika, że celowe jest wprowadzenie przepisów dotyczących konwojowania osób, wobec których wykonywany jest środek zabezpieczający, do Kodeksu karnego wykonawczego. Jednocześnie wskazał, że kompetencje w zakresie inicjatywy legislacyjnej co do zmiany ww. ustawy posiada Minister Sprawiedliwości. Tymczasem resort sprawiedliwości w odpowiedzi przesłanej do Biura Rzecznika zaprezentował stanowisko, z którego wynika, że inicjatywa legislacyjna w przedmiotowym zakresie należy do właściwości Ministra Zdrowia. Powodem tego jest bowiem uznanie, że szczegółowymi regulacjami dotyczącymi warunków i zasad konwojowania powinni zostać objęci wszyscy pacjenci przebywający w placówkach psychiatrycznych, a nie tylko osoby, wobec których wykonywany jest środek zabezpieczający.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o rozważenie podjęcia stosownych działań.

62. Ministra Rozwoju i Finansów (V.511.560.2015 z 2 marca 2017 r.) – dotyczące wspólnego rozliczenia podatkowego z dzieckiem przed wydaniem wyroku rozwodowego.

Art. 6 ust. 4 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (dalej: „ustawa o PIT”) stanowi, że osoby, które w roku podatkowym samotnie wychowują dzieci mogą skorzystać ze specjalnej metody opodatkowania, czyli że podatek może być określony w podwójnej wysokości podatku obliczonego od połowy dochodów osoby samotnie wychowującej dziecko. W konsekwencji, realny ciężar podatkowy osoby samotnie wychowującej dziecko ulega zmniejszeniu. Rzecznik przypomniał, że preferencyjny sposób opodatkowania stosuje się wobec osób samotnie wychowujących dzieci małoletnie, dzieci, które zgodnie z odrębnymi przepisami otrzymywały zasiłek (dodatek) pielęgnacyjny lub rentę socjalną (bez względu na ich wiek), a także dzieci do ukończenia 25. roku życia uczące się w szkołach, jeżeli w roku podatkowym nie uzyskały określonej ustawowo kwoty dochodów podlegających opodatkowaniu. Co istotne, uprawnienie do skorzystania z metody wspólnego rozliczenia się z dzieckiem zależy od posiadania statusu prawnego rodzica lub opiekuna oraz od tego, czy osoba ta faktycznie samotnie wychowuje dziecko. Podatnik może zostać uznany za osobę samotnie wychowującą dziecko dopiero z chwilą, gdy, po pierwsze, uzyska orzeczenie sądowe np. w sprawie rozwodowej, separacyjnej czy o pozbawienie praw rodzicielskich, po drugie – że orzeczenie to będzie prawomocne. Co do zasady bowiem orzeczenia sądowe wywierają skutki prawne po uprawomocnieniu się.

Tymczasem do Biura Rzecznika wpływają liczne skargi od osób, które faktycznie samotnie sprawują opiekę nad dzieckiem, natomiast nie mogą skorzystać z preferencyjnych zasad opodatkowania, z uwagi na przedłużające się postępowanie sądowe, np. rozwodowe lub separacyjne. Obywatele podnoszą, że nie mają wpływu na to, jak długo toczy się sądowe postępowanie o rozwód czy

separację, w szczególności, w jakich odstępach czasu sąd wyznacza rozprawy. W niektórych przypadkach uzyskanie prawomocnego wyroku sądowego trwa nawet kilka lat.

Rzecznik podkreślił, że instytucja wspólnego rozliczenia się z dzieckiem ma charakter prorodzinny i jest uznawana za instrument realizacji polityki podatkowej w aspekcie rodzinnym. Dlatego też, w ocenie Rzecznika, ustawodawca powinien dążyć do wzmocnienia sytuacji podatkowej osób, które ponoszą trudy samotnego wychowywania dziecka, w szczególności w trakcie trwania sądowego postępowania rozwodowego lub separacyjnego.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o zajęcie stanowiska wobec poruszanej kwestii, także pod kątem rozważenia możliwości rozszerzenia uprawnień podatkowych osób faktycznie samotnie wychowujących dziecko przed uzyskaniem prawomocnego orzeczenia sądowego, w szczególności w sprawie rozwodowej lub separacyjnej.

63. Dyrektor Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury (II.502.1.2016 z 2 marca 2017 r.) – w sprawie przestępstwa niealimentacji.

W zainteresowaniu Rzecznika Praw Obywatelskich pozostaje problematyka zaspokajania potrzeb dzieci uprawnionych do świadczeń alimentacyjnych oraz barier w realizacji tych uprawnień. W sprawie zwiększenia skuteczności ścigania i osądzania sprawców przestępstwa niealimentacji, stypizowanego w art. 209 Kodeksu karnego, Rzecznik zwrócił się w 2016 r. między innymi do Przewodniczącego Krajowej Rady Sądownictwa. Przewodniczący, w odpowiedzi z dnia 24 marca 2016 r., dostrzegł powagę i doniosłość kwestii dotyczącej przestępstwa niealimentacji. Zauważył również celowość zagwarantowania szkoleń dla sędziów, które obejmą przedmiotową problematykę.

Zdaniem Rzecznika istnieje potrzeba szczególnego uwrażliwienia sędziów na sferę orzeczniczą dotyczącą dobra prawnego chronionego w art. 209 k.k. (rodzina i obowiązek opieki) oraz zagwarantowania przedstawicielom wymiaru sprawiedliwości odpowiednich szkoleń akcentujących konieczność szerszego stosowania środków kompensacyjnych, podawania wyroku do publicznej wiadomości, czy stosowania kar mieszanych w sprawach dotyczących przestępstwa niealimentacji. Środki te powinny przyczynić się do zapewnienia adekwatnej reakcji wymiaru sprawiedliwości na czyny tej kategorii, a także spowodować wzrost świadomości społeczeństwa o nieuchronności reakcji prawno-karnej w sytuacji uchylania się przez osoby zobowiązane od obowiązku alimentacyjnego. Tego typu szkolenia powinny, w ocenie Rzecznika, objąć również prokuratorów.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Dyrektora z prośbą o informację, czy i w jakim stopniu zostały przeprowadzone szkolenia w omawianej materii oraz rozważenie zorganizowania ich w przyszłości.

Dyrektor Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury w piśmie z 17 marca 2017 r. wyjaśniła, że przepisy ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i

Prokuratury przewidują trzy tryby organizacji szkoleń. Zasadą jest, że szkolenia odbywają się zgodnie z rocznym harmonogramem działalności szkoleniowej. Projekt rocznego harmonogramu sporządza Dyrektor Krajowej Szkoły, a ostatecznie opracowuje go Rada Programowa Krajowej Szkoły. Propozycje szkoleniowe zgłaszane są przez Ministra Sprawiedliwości, Prokuratora Generalnego, Krajową Radę Sądownictwa, Krajową Radę Prokuratury, prezesów sądów apelacyjnych i prokuratorów regionalnych. Szkolenia te finansowane są ze środków przewidzianych w budżecie Państwa. Krajowa Szkoła może przeprowadzać także szkolenia dodatkowe – na wniosek prezesa sądu apelacyjnego lub, w uzasadnionych przypadkach, z własnej inicjatywy Ministra. Tego typu szkolenia są finansowane z budżetu właściwego sądu apelacyjnego. Wreszcie Krajowa Szkoła może organizować szkolenia z własnej inicjatywy, lecz po zatwierdzeniu przez Radę Programową i pod warunkiem istnienia zabezpieczenia środków budżetowych, niezbędnych do przeprowadzenia szkolenia lub wskazania takich środków przez podmiot wychodzący z określoną propozycją szkoleniową. Dyrektor KSSiP zapewniła, że problematyka podniesiona w wystąpieniu Rzecznika zostanie poruszona na najbliższym posiedzeniu Rady Programowej, poświęconym omówieniu założeń do harmonogramu na rok 2018.

64. Ministra Sprawiedliwości (IX.517.2.2015 z 6 marca 2017 r.) – w sprawie ochrony praw osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną na etapie postępowania jurysdykcyjnego i wykonawczego oraz traktowania ich w warunkach izolacji.

Wśród kwestii wzbudzających szczególne zainteresowanie Rzecznika Praw Obywatelskich znajduje się sytuacja osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną, przebywających w jednostkach penitencjarnych. Dostrzegając działania, jakie zostały podjęte w resorcie sprawiedliwości w powyższej materii, Rzecznik dostrzegł jednak, że są one skoncentrowane na ocenie sposobu wykonywania orzeczeń, czyli legalności i prawidłowości osadzenia takich osób w jednostkach penitencjarnych.

Niestety, w ocenie Rzecznika, działania organów sądowych w przedmiotowym zakresie są niewystarczające. Wskazują na to także wyniki badań, przeprowadzonych w Biurze RPO, a dotyczących sytuacji 120 osób pozbawionych wolności: osadzonych, u których rozpoznano upośledzenie umysłowe w stopniu umiarkowanym oraz skazanych, wobec których prowadzono badania psychologiczne i psychiatryczne. Jednocześnie dokonano analizy akt sądowych 80 postępowań sądowych toczących się wobec 33 skazanych pod kątem istnienia przesłanek kasacyjnych lub uzasadniających wystąpienie do właściwego organu o rozważenie wznowienia postępowania. W rezultacie doszło do zakwestionowania 34 rozstrzygnięć, zaś w odniesieniu do 22 postępowań Rzecznik wystąpił do Prezesów Sądów o rozważenie wznowienia postępowania wskazując, iż po zapadnięciu wyroku ujawniły się nowe, istotne i

nieznane sądowi orzekającemu okoliczności, wskazujące, że orzeczenie zapadło z naruszeniem przepisów dotyczących konieczności zapewnienia obrony obligatoryjnej. W kasacjach zawarto z kolei zarzuty: rażącego i mającego istotny wpływ na treść orzeczenia naruszenia przepisów postępowania, w tym szeroko pojętego prawa do obrony, zaistnienie bezwzględnych przyczyn odwoławczych wskazanych w art. 439 § 1 pkt 10 k.p.k., wobec niezapewnienia obrońcy z urzędu oraz naruszenie przepisów postępowania polegające np. na rozpoznaniu przez sąd sprawy pod nieobecność oskarżonego.

Przeprowadzona analiza wskazanych postępowań sądowych wykazała poważną i niepokojącą z perspektywy praw i wolności obywatelskich skalę naruszeń. Rzecznik przypomniał, że do działań mających zagwarantować respektowanie praw osób z niepełnosprawnością psychiczną lub intelektualną, przebywających w jednostkach penitencjarnych, zobowiązuje Polskę Zalecenie Komisji Europejskiej z dnia 27 listopada 2013 r. w sprawie gwarancji procesowych dla osób wymagających szczególnego traktowania podejrzanych lub oskarżonych w postępowaniu karnym. Prawo dostępu osób z niepełnosprawnościami do wymiaru sprawiedliwości wynika natomiast z art. 13 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, który zobowiązuje Państwa-Strony Konwencji do wprowadzenia dostosowań proceduralnych w celu ułatwienia skutecznego udziału osób z niepełnosprawnościami we wszelkich postępowaniach prawnych, w tym na etapie śledztwa i innych form postępowania przygotowawczego.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o rozważenie podjęcia działań zgodnie z posiadanymi kompetencjami oraz o przedstawienie stanowiska w przedmiotowej sprawie.

65. Ministra Infrastruktury i Budownictwa (IV.7210.8.2017 z 6 marca 2017 r.) – w sprawie zmian w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych i prawie spółdzielczym.

Od połowy 2007 r. Rzecznik Praw Obywatelskich prowadzi obszerną korespondencję z ministrami kierującymi resortem budownictwa w związku z zapoczątkowanymi wówczas, kolejnymi istotnymi nowelizacjami ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Rzecznik z satysfakcją odnotował fakt podjęcia inicjatywy legislacyjnej w ramach Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa, wyrażającej się w przygotowaniu projektu ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw, który ma na celu przede wszystkim realizację niewykonanych dotychczas orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w sprawach o sygn.: P 17/10, K 36/12, K 60/13.

Jednocześnie Rzecznik przypomniał, że nadal nierozwiązana pozostaje kwestia systemowego, ustawowego uporządkowania sfery spółdzielczości, w tym spółdzielczości mieszkaniowej. Do Biura Rzecznika wpływają liczne skargi dotyczące obecnej formuły organizacyjnej najwyższego organu w spółdzielniach

mieszkaniowych, jakim jest walne zgromadzenie spółdzielni – zwłaszcza walnego zgromadzenia obradującego w częściach.

Wprowadzona w 2007 r. możliwość podzielenia walnego zgromadzenia na części, w przypadku, gdy liczba członków spółdzielni mieszkaniowej przekroczy 500 osób od początku wzbudzała liczne wątpliwości i spotkała się z krytyką. Niestety, doświadczenia z funkcjonowania przez okres prawie 10 lat tego rozwiązania potwierdziły, że w praktyce walne zgromadzenia obradujące w częściach są organem, w którym członkowie nie mogą w realny sposób urzeczywistnić swojej woli i w zasadzie pozbawieni są wpływu na treść podejmowanych przez ten najwyższy organ spółdzielni mieszkaniowej decyzji. Brak czytelnych, ustawowych zasad związanych z organizacją i podejmowaniem uchwał przez walne zgromadzenie powoduje, że liczne problemy praktyczne muszą być rozstrzygane przez sądy powszechne oraz przez Sąd Najwyższy. Dotyczy to tak istotnych kwestii jak: tryb zawiadamiania o miejscu i porządku obrad walnego zgromadzenia, rozumienie stwierdzenia: „poddanie uchwały pod głosowanie wszystkich części walnego zgromadzenia spółdzielni mieszkaniowej”, zasad obliczania większości głosów potrzebnych do podjęcia uchwały, czy też zgłaszania poprawek do projektów uchwał.

Rzecznik podkreślił, że formuła walnych zgromadzeń w spółdzielniach mieszkaniowych wymaga wnikliwej analizy i ponownego rozważenia, zaś zarysowana problematyka jednoznacznie wskazuje na to, że absolutnie konieczne jest wdrożenie prac legislacyjnych w omawianym zakresie. Aktualnie do Sejmu wpłynął poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz ustawy Prawo spółdzielcze, jednak zdaniem Rzecznika celowe jest, aby w tej skomplikowanej prawnie i społecznie doniosłej problematyce systemowe projekty, zawierające propozycje całościowych zmian zostały przygotowane przez wyspecjalizowany resort, tj. resort infrastruktury i budownictwa. Poprzednie inicjatywy poselskie dotyczące problematyki spółdzielczości nie zakończyły się bowiem uchwaleniem konkretnych ustaw.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o informację, czy w resorcie infrastruktury podjęto prace nad przygotowaniem nowych ustaw dotyczących spółdzielczości w ogóle, w tym spółdzielczości mieszkaniowej, a jeśli tak, to jaki jest zakres i przedmiot tych prac.

66. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (III.7064.11.2017 z 6 marca 2017 r.) – w sprawie braku dodatku do zasiłku rodzinnego w okresie sprawowania opieki nad dzieckiem przez osobę samozatrudnioną.

Rzecznik Praw Obywatelskich przypomniał, że w myśl art. 10 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego przysługuje matce lub ojcu, opiekunowi faktycznemu dziecka albo opiekunowi prawnemu dziecka, jeżeli dziecko pozostaje pod jego faktyczną opieką, uprawnionemu do urlopu wychowawczego,

nie dłużej jednak niż przez okres: 24 miesiące kalendarzowych, 36 miesięcy kalendarzowych, jeżeli sprawuje opiekę nad więcej niż jednym dzieckiem urodzonym podczas jednego porodu, 72 miesiące kalendarzowych, jeżeli sprawuje opiekę nad dzieckiem legitymującym się orzeczeniem o niepełnosprawności albo o znacznym stopniu niepełnosprawności. Podstawowym celem urlopu wychowawczego jest udzielenie pracownikowi zwolnienia od obowiązku świadczenia w związku ze sprawowaniem osobistej opieki nad małym dzieckiem. W czasie urlopu wychowawczego pracownik nie otrzymuje wynagrodzenia, a w sytuacji, gdy rodzina korzystającego z tego urlopu pracownika osiąga dochody poniżej ustalonego kryterium dochodowego, wówczas przysługuje z tego tytułu wsparcie ze środków publicznych w postaci zasiłków rodzinnych oraz dodatków do tych zasiłków na zasadach przewidzianych w ustawie o świadczeniach rodzinnych, w tym dodatku z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego.

Tymczasem rodzice, którzy zawiesili działalność gospodarczą w celu sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem napotykają na problemy w uzyskaniu dodatku do zasiłku rodzinnego. Art. 14a ust. 1d ustawy o swobodzie działalności gospodarczej stanowi, że przedsiębiorca niezatrudniający pracowników prowadzący działalność gospodarczą przez okres co najmniej 6 miesięcy może zawiesić wykonywanie działalności na okres do 3 lat w celu sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem, nie dłużej jednak niż do ukończenia przez nie 5. roku życia. W ocenie Rzecznika treść i wykładnia celowościowa ww. przepisu wskazują wprost, że ustawodawca przewidział w nim rozwiązanie analogiczne do urlopu wychowawczego przysługującego pracownikom. Co więcej, ustawodawca wprowadzając do ustawy o swobodzie działalności gospodarczej przepis art. 14a ust. 1d umożliwił rodzicom prowadzącym działalność gospodarczą skorzystanie z rozwiązań analogicznych w zakresie opieki nad dzieckiem jak te, do których uprawnieni są rodzice pozostający w stosunku pracy, a więc m.in. do skorzystania z dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu przebywania na urlopie wychowawczym.

Zdaniem Rzecznika konieczne jest doprecyzowanie art. 10 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych poprzez wskazanie wprost, że dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego przysługuje również osobom, które zawiesiły działalność gospodarczą ze względu na sprawowanie opieki nad dzieckiem. Istniejące obecnie zawężenie jedynie do tych osób, które są uprawnione do urlopu wychowawczego nie ma usprawiedliwionych podstaw. Rzecznik wskazał ponadto, że zróżnicowanie sytuacji osób prowadzących działalność gospodarczą i pracowników w zakresie dostępu do dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego może stanowić naruszenie art. 32 Konstytucji.

Rzecznik zwrócił się do Minister z prośbą o przedstawienie stanowiska wobec podnoszonego problemu oraz rozważenie zasadności podjęcia działań

legislacyjnych prowadzących do całościowej realizacji uprawnień związanych z rodzicielstwem rodziców przedsiębiorców.

67. Ministra Sprawiedliwości (IX.517.908.2016 z 7 marca 2017 r.) – w sprawie zasad udzielania pomocy postpenitencjarnej osobom zwalnianym z zakładów psychiatrycznych po stosowaniu środka zabezpieczającego.

Rzecznik Praw Obywatelskich ponownie zasygnalizował problem dotyczący osób zwalnianych z zakładów psychiatrycznych po stosowaniu środka zabezpieczającego, które w świetle obowiązujących przepisów nie mogą korzystać z pomocy ze środków Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej podkreślając, że prawo w sposób nieuzasadniony różnicuje sytuację tych osób w stosunku do osób pozbawionych wolności w zakładach karnych i aresztach śledczych.

Rzecznik zauważył, że przepis § 31 ust. 5 rozporządzenia z dnia 29 września 2015 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej w sposób niebudzący wątpliwości wyróżnia pięć grup osób, które mogą korzystać z pomocy postpenitencjarnej: osoby pozbawione wolności, członkowie rodzin osób pozbawionych wolności, osoby zwalniane z zakładów karnych i aresztów śledczych, osoby zwolnione z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz członkowie rodzin osób zwolnionych z zakładów karnych lub aresztów śledczych. Obok osób zwalnianych i zwolnionych z zakładów karnych i aresztów śledczych jako odrębną grupę wymienia się więc również osoby pozbawione wolności, a do tej kategorii niewątpliwie zaliczają się także osoby, wobec których zastosowano środek zabezpieczający w postaci umieszczenia w zakładzie psychiatrycznym.

Zdaniem Rzecznika pomoc ww. osobom powinna być udzielana ze środków Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym i Pomocy Postpenitencjarnej. Przemawia za tym przede wszystkim fakt, że przepisy Kodeksu karnego wykonawczego regulują zarówno wykonywanie kary, tymczasowego aresztowania, jak i środków zabezpieczających. Jednocześnie to właśnie na podstawie przepisów Kodeksu powołano do życia Fundusz, którego środki mają służyć ułatwieniu osobom pozbawionym wolności w powrocie do społeczeństwa. Wyłączenie możliwości korzystania z tego Funduszu przez tych, którzy w konsekwencji popełnienia czynu zabronionego postanowieniem sądu zostali umieszczeni w zakładzie psychiatrycznym, jest nieuzasadnione.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o podjęcie inicjatywy legislacyjnej w celu zmiany brzmienia delegacji ustawowej zawartej w art. 43 § 19 k.k.w., w kierunku wskazanym w wystąpieniu.

68. Prezesa Naczelnej Rady Lekarskiej (V.7013.16.2016 z 8 marca 2017 r.) – w sprawie bezpieczeństwa zdrowotnego osób narażonych na bezpośrednie niebezpieczeństwo zarażenia się wirusem HIV.

Analiza obowiązujących regulacji prawnych odnoszących się do zagadnienia zachowania tajemnicy lekarskiej w stosunku do osób bliskich dla pacjenta zarażonego wirusem HIV lub chorego na AIDS, który nie poinformował lub nie zamierza poinformować bliskich o niebezpieczeństwie zarażenia się wykazała, iż są one nieprecyzyjne i niespójne. W praktyce występują problemy związane np. z dotarciem do osób bezpośrednio narażonych na zarażenie się wirusem HIV, ponieważ przepisy prawa nie przewidują sposobu i trybu, w jakim lekarz miałby do nich dotrzeć i poinformować o potencjalnym zagrożeniu.

Ponadto ustawa o z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych nie przewiduje konsekwencji prawnych dla zarażonego pacjenta, który nie wywiąże się z obowiązku poinformowania przede wszystkim partnera seksualnego o potrzebie zgłoszenia się do lekarza. W opinii Rzecznika brak prawnych możliwości weryfikacji, czy partner seksualny lub inne osoby bezpośrednio narażone na zarażenie się wirusem HIV mają świadomość istniejącego zagrożenia zdrowia lub życia, może godzić w ich prawa człowieka.

Niedookreślone wydają się także obowiązki lekarzy w zakresie informowania osób bliskich pacjentowi o istniejącym niebezpieczeństwie zarażenia się. Zdaniem Rzecznika regulacje dotyczące informowania inspekcji sanitarnej o przypadkach chorób zakaźnych, w tym HIV i AIDS, powinny zostać rozwinięte i doprecyzowane.

Rzecznik zwrócił się do Prezesa NRL z prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie.

69. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (III.7064.121.2016 z 9 marca 2017 r.) – w sprawie aktywizacji zawodowej bezrobotnych dłużników alimentacyjnych.

Podkreślenia wymaga fakt, że regulacje zawarte w art. 5 ust. 2 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, które dotyczą aktywizacji zawodowej dłużników alimentacyjnych, stanowią, że w przypadku, gdy dłużnik alimentacyjny nie może wywiązać się ze swoich zobowiązań z powodu braku zatrudnienia, organ właściwy dłużnika zobowiązuje dłużnika alimentacyjnego do zarejestrowania się jako bezrobotny albo jako poszukujący pracy w przypadku braku możliwości zarejestrowania się jako bezrobotny oraz informuje właściwy powiatowy urząd pracy o potrzebie aktywizacji zawodowej dłużnika alimentacyjnego.

Z informacji o realizacji ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów w 2015 r. opublikowanej na stronie internetowej MRPiPS wynika, że poinformowanie powiatowego urzędu pracy o potrzebie aktywizacji zawodowej dłużnika stanowiło tylko 6,85% działań podejmowanych wobec dłużników, zaś zobowiązanie dłużnika alimentacyjnego do zarejestrowania się w urzędzie pracy jako osoby bezrobotnej albo poszukującej pracy stanowiło tylko 8,10% skuteczności działań. Te dane jednoznacznie wskazują, że działania

podejmowane w oparciu o przepisy art. 5 ust. 2 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, których celem jest aktywizacja zawodowa dłużnika alimentacyjnego, są niewystarczające i nieskuteczne.

Rzecznicy zauważyli, że podejmowanie stosownych działań w sytuacji, gdy dłużnik alimentacyjny nie może wywiązać się ze swoich zobowiązań z powodu braku zatrudnienia wymaga ścisłej współpracy pomiędzy organem właściwym dłużnika, jakim jest ośrodek pomocy społecznej, a urzędem pracy. W obecnym stanie prawnym organ właściwy dłużnika ma obowiązek – mający na celu aktywizację zawodową dłużnika – zobowiązania dłużnika do zarejestrowania się w urzędzie pracy, natomiast nie otrzymuje żadnej informacji zwrotnej w przypadku, gdy dłużnik bez znalezienia pracy, w sposób bezpodstawny, wyrejestruje się z urzędu.

Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Rzecznik Praw Dziecka zwrócili się do Minister z prośbą o dokonanie analizy podniesionej problematyki i rozważenie podjęcia stosownych działań, w szczególności w zakresie wprowadzenia obowiązku przekazywania przez urząd pracy ośrodkowi pomocy społecznej informacji o zmianie statusu dłużnika jako osoby bezrobotnej.

70. Ministra Infrastruktury i Budownictwa (XI.7215.1.2017 z 13 marca 2017 r.) – w sprawie rozwiązań architektonicznych, jakie zakłada program Mieszkanie Plus.

Z doniesień medialnych wynika, że bloki budowane w ramach programu rządowego Mieszkanie Plus mają powstać przy wykorzystaniu nowoczesnych, lecz tanich i szybkich, technologii. Optymalizacja kosztów związanych z inwestycją, zrozumiała w kontekście konieczności zapewnienia niskich kosztów użytkowania lokali, prawdopodobnie pociągnie jednak za sobą całkowitą rezygnację z takich rozwiązań, jak: parkingi podziemne, windy, czy klatki schodowe. Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił, że przy poszukiwaniu oszczędności należy mieć na względzie potrzeby mieszkaniowe osób o szczególnej sytuacji życiowej: rodzin z małymi dziećmi, osób z niepełnosprawnościami, czy w podeszłym wieku.

Odnosząc się do informacji, że budynki mieszkalne wznoszone w ramach ww. programu mają mieć 3 piętra, co pozwoli na rezygnację z montażu wind, Rzecznik zwrócił uwagę na wynikającą z Konwencji z dnia 13 grudnia 2006 r. o prawach osób niepełnosprawnych zasadę uniwersalnego projektowania. Polska wraz z ratyfikacją tego aktu prawnego zobowiązała się do projektowania produktów, środowiska, programów i usług w taki sposób, by były użyteczne dla wszystkich w możliwie największym stopniu, bez potrzeby adaptacji lub specjalistycznego projektowania.

Jednocześnie należy mieć na uwadze, że obniżenie sprawności organizmu nie zawsze następuje już od urodzenia, a osoba zdrowa może stać się osobą z niepełnosprawnością na dalszym etapie życia. Ponadto wraz z demograficznym starzeniem się społeczeństwa polskiego liczba osób o szczególnych potrzebach

mieszkaniowych będzie stale wzrastać. Realizacja zasady uniwersalnego projektowania przy wznoszeniu nowych budynków i lokali mieszkalnych ułatwi odpowiednie dostosowanie mieszkań do specjalnych potrzeb osób z niepełnosprawnością, zwłaszcza ruchową, gdy zaistnieje taka potrzeba w przyszłości. Nie ulega wątpliwości, że dostępność środowiska fizycznego i społecznego dla osób z niepełnosprawnościami ma fundamentalne znaczenie dla pełnego korzystania przez nie ze wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności. Osoby z niepełnosprawnościami są członkami społeczności lokalnych, a dostępność architektury sprzyja włączaniu społecznemu i zapobiega wykluczeniu.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o wskazanie, czy w planach wdrożenia Narodowego Programu Mieszkaniowego uwzględniono szczególnie potrzeby seniorów, osób z niepełnosprawnościami oraz rodzin z małymi dziećmi.

71. Ministra Rozwoju i Finansów (V.511.92.2017 z 13 marca 2017 r.) – w sprawie dochodzenia przez Skarb Państwa należności publicznoprawnych na drodze cywilnoprawnej.

Rzecznik Praw Obywatelskich powziął informację, że w praktyce obrotu zdarzały się sytuacje, w których organy dokonywały zwrotu z tytułu nadpłaty podatku uiszczanego wcześniej przez podatnika, a następnie po upływie określonego czasu uznawały, że zwrot był niezasadny. Wobec braku możliwości dochodzenia należności w trybie publicznoprawnym, organy poszukiwały innej podstawy prawnej, która umożliwiłaby dalsze dochodzenie roszczeń. Podatnicy otrzymywali wezwania do zapłaty równowartości nadpłaconego podatku, który został im uprzednio zwrócony, pod rygorem skierowania sprawy na drogę cywilnego postępowania sądowego, z ewentualnym wnioskiem o zawezwanie do próby ugodowej. W przypadku odmowy zwrotu należności, Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa w imieniu organu podatkowego występowała przeciwko podatnikom z pozwem do sądu cywilnego na podstawie art. 410 Kodeksu cywilnego, w związku z art. 405 Kodeksu cywilnego, a więc w ramach instytucji nienależnego świadczenia/bezpodstawnego wzbogacenia.

W tym kontekście powstaje pytanie o dopuszczalność drogi sądowej w sprawach, w których Skarb Państwa dochodzi zwrotu kwot wypłaconych podatnikowi na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego o nienależnym świadczeniu/bezpodstawnym wzbogaceniu. Podkreślić jednak należy, że nawet przesądzenie dopuszczalności drogi sądowej nie oznacza przyzwolenia sądów na dochodzenie roszczeń przez Skarb Państwa, w sytuacji w której organy działając w sferze władztwa podatkowego, nie są w stanie podjąć odpowiednich działań w terminach przewidzianych w prawie podatkowym i kierują sprawy na drogę cywilnoprawną.

W ocenie Rzecznika niedopuszczalne są praktyki organów polegające na alternatywnym poszukiwaniu dróg dochodzenia roszczeń pierwotnie wynikających ze stosunku publicznoprawnego. Prawo podatkowe ma charakter

samoistny w stosunku do prawa cywilnego, a zatem nie można przenosić konstrukcji cywilistycznych na grunt zupełnie innej gałęzi prawa i w ramach powództwa o zwrot nienależnego świadczenia żądać w istocie zapłaty podatku. Rzecznik podkreślił, że w demokratycznym państwie prawa nie powinno dochodzić do sytuacji, w których podatnik zaskakiwany jest dodatkową możliwością dochodzenia zwrotu należności publicznoprawnej.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o ustosunkowanie się do przedstawionego problemu oraz o przekazanie informacji na temat liczby powództw kierowanych na podstawie art. 410 Kodeksu cywilnego w związku z art. 405 Kodeksu cywilnego przez wierzycieli należności publicznoprawnych (w szczególności organy podatkowe), w ciągu ostatnich 10 lat, z uwzględnieniem informacji, czy sprawy te są w toku, czy zostały zakończone.

72. Ministra Sprawiedliwości (II.510.840.2016 z 13 marca 2017 r.) – w sprawie zapewnienia pokrzywdzonemu możliwości wzięcia udziału w posiedzeniach sądu dotyczących wydania wyroku nakazowego przed rozprawą.

Trybunał Konstytucyjny, postanowieniem z dnia 19 grudnia 2016 r. (sygn. akt SK 21/16), umorzył postępowanie w sprawie skargi konstytucyjnej, dotyczącej zbadania zgodności art. 339 § 5 k.p.k. w zakresie, w jakim pozbawia pokrzywdzonego prawa do bycia poinformowanym o skierowaniu sprawy na posiedzenie celem wydania wyroku nakazowego, o którym mowa w art. 339 § 3 pkt 7 k.p.k. i brakiem pouczenia o możliwości zakończenia postępowania bez przeprowadzenia rozprawy oraz złożenia wcześniej oświadczenia, o którym mowa w art. 54 § 1 k.p.k. – z konstytucyjną zasadą sprawiedliwości proceduralnej. Trybunał uznał, że skarga ta dotyczyła w istocie zaniechania prawodawczego, niepodlegającego kognicji Trybunału oraz wskazał, że posiedzenie w celu wydania wyroku nakazowego, o którym mowa w art. 339 § 3 pkt 7 k.p.k., ma charakter zamknięty i odbywa się bez udziału stron.

W obecnym stanie prawnym pokrzywdzony jest informowany o możliwości zgłoszenia udziału w postępowaniu sądowym w charakterze oskarżyciela posiłkowego do czasu rozpoczęcia przewodu sądowego na rozprawie głównej, jednak żadne przepisy nie nakazują poinformowania go o tym, że postępowanie przed sądem może zostać zakończone wyrokiem nakazowym, a więc bez rozpoczynania takiego przewodu, a nawet o wydaniu takiego wyroku. Dla pokrzywdzonego działającego bez profesjonalnego pełnomocnika może to spowodować niemożność obrony jego słuszných interesów. Pokrzywdzony może bowiem pozostawać w uzasadnionym przekonaniu, że oświadczenie o działaniu w charakterze oskarżyciela posiłkowego będzie mógł złożyć po wezwaniu go przez sąd na rozprawę główną.

Sytuacja ta budzi wątpliwości Rzecznika, co do zgodności z zasadą sprawiedliwości proceduralnej wynikającą z Konstytucji. Skoro bowiem przepisy Kodeksu postępowania karnego dają pokrzywdzonemu (działającemu jako

oskarżyciel posiłkowy) uprawnienie do zakwestionowania wyroku nakazowego (poprzez wniesienie sprzeciwu), to jednocześnie nie powinny zastawiać na niego swoistej pułapki prawnej, w praktyce uniemożliwiającej mu wykorzystanie tego uprawnienia. Pułapka ta polega na tym, że art. 54 § 1 k.p.k. wskazując termin (do czasu rozpoczęcia przewodu sądowego na rozprawie głównej), przy zachowaniu którego pokrzywdzony wstępując w rolę strony w postępowaniu jurysdykcyjnym może skutecznie bronić swoich słuszných interesów, jednocześnie dopuszcza zakończenie sprawy bez informowania o tym pokrzywdzonego pomimo tego, że termin ten nie upłynął.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o rozważenie podjęcia stosownych działań legislacyjnych oraz o przedstawienie stanowiska w sprawie.

73. Ministra Sprawiedliwości (IX.517.2853.2016 z 13 marca 2017 r.) – w sprawie kontroli trzeźwości przeprowadzanej względem osób odwiedzających jednostki penitencjarne.

Rzecznik Praw Obywatelskich prowadził korespondencję z organami więziennictwa podnosząc kwestię przeprowadzania przez funkcjonariuszy Służby Więziennej badań na obecność alkoholu w organizmie osób odwiedzających osadzonych w jednostkach penitencjarnych.

W obecnym stanie prawnym brak jest podstaw do realizacji przez funkcjonariuszy Służby Więziennej ww. czynności kontrolnych. W opinii Rzecznika za taką podstawę nie może zostać uznany, wskazywany przez Centralny Zarząd Służby Więziennej, przepis § 7 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2010 r. w sprawie szczegółowego trybu działań funkcjonariuszy Służby Więziennej podczas wykonywania czynności służbowych, który stanowi, że „Osobie niewyrażającej zgody na wylegitymowanie się lub poddanie czynnościom kontrolnym, a także osobie, wobec której zachodzi uzasadnione podejrzenie, że jest pod wpływem alkoholu, środków odurzających lub substancji psychotropowych nie zezwala się na wstęp do jednostki”.

Rzecznik dostrzegł zasadność przeprowadzania przedmiotowych badań, ale jednocześnie podkreślił, że czynności te mogą być wykonywane jedynie pod warunkiem wprowadzenia odpowiednich regulacji do ustawy o Służbie Więziennej, przyznających jej uprawnienia w omawianym obszarze.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie oraz o podjęcie inicjatywy legislacyjnej.

74. Senatu RP (II.517.3.2016 z 14 marca 2017 r.) – w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw.

Projekt ustawy o zmianie ustawy Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw zawiera liczne rozwiązania dotyczące także postępowania cywilnego, funkcjonowania służb mundurowych, tajemnic prawnie chronionych i

finansowania terroryzmu. Niektóre znajdujące się w nim zapisy mogą budzić obawy w zakresie ich zgodności z Konstytucją oraz standardami ochrony praw i wolności człowieka.

Proponowany art. 44a § 5 k.k. zawiera zastrzeżenie, że przepadku przedsiębiorstwa nie można orzec, jeśli „szkoda wyrządzona przestępstwem lub wartość ukrytej korzyści nie jest znaczna wobec rozmiaru działalności przedsiębiorstwa”. Zdaniem Rzecznika takie sformułowanie nie jest optymalne oraz wydaje się niewystarczające do zabezpieczenia stosowania zasady proporcjonalności sensu stricto przy ewentualnym orzekaniu przepadku przedsiębiorstwa. Wątpliwości może budzić także wprowadzenie możliwości orzeczenia nawiązki w przypadku, w którym sąd nie stosowałby przepadku z przyczyn wskazanych w projektowanym art. 44a § 4-6 k.k. (proponowany art. 48a k.k.). Konstrukcja taka potencjalnie umożliwia orzeczenie środka karnego wobec osoby, przeciwko której nie toczy się nawet postępowanie karne – właściciela przedsiębiorstwa będącego osobą trzecią. Istnieje realne niebezpieczeństwo, że osoba trzecia, wobec której zostanie orzeczony przepadek przedsiębiorstwa następnie sama zostanie pociągnięta do odpowiedzialności karnej. Takie rozwiązanie należy ocenić negatywnie z perspektywy prawa do sprawiedliwego procesu, którego jedną z emanacji jest zasada *ne bis in idem*.

Zastrzeżenia Rzecznika wzbudziła także proponowana możliwość ustanowienia zabezpieczenia na przedsiębiorstwie na poczet ewentualnego przyszłego przepadku poprzez wprowadzenie zarządu przymusowego (art. 292a i 292b k.p.k.). Niejasne jest zwłaszcza brzmienie art. 292b k.p.k., wprowadzające możliwość dokonania zabezpieczenia na przedsiębiorstwie należącym do podmiotu zbiorowego, podczas gdy projektowany art. 44a § 1 i 2 k.k. wskazują wprost, że przepadek przedsiębiorstwa możliwy jest jedynie, gdy należy ono do osoby fizycznej. Rzecznik przypomniał, że wszelkie środki służące zabezpieczeniu wykonania kary powinny być z natury rzeczy tymczasowe. Zasadne wydaje się zatem określenie ścisłych ram czasowych utrzymywania zabezpieczenia na przedsiębiorstwie.

Negatywnie należy ocenić art. 45a k.k. i art. 43a k.k.s. przewidujące możliwość orzeczenia przepadku w razie umorzenia postępowania ze względu na śmierć sprawcy lub jego niewykrycie, a także w wypadku zawieszenia postępowania spowodowanego jego chorobą psychiczną lub inną ciężką chorobą.

Orzeczenie przepadku mienia, które zostało nabyte w drodze dziedziczenia narusza konstytucyjnie gwarantowane prawa spadkobierców, wprowadzając w istocie odpowiedzialność zbiorową (spadkobiercy nieuczestniczący w żaden sposób w przestępczym procederze odpowiadają bowiem swoim majątkiem za czyn spadkodawcy), niedopuszczalną na gruncie prawa karnego.

Z kolei zgodnie z proponowanym art. 45 § 2 k.k. w przypadku skazania sprawcy wszelkie mienie, które nabył on w okresie 5 lat przed wydaniem orzeczenia traktowane ma być jak korzyść pochodząca z przestępstwa i ma podlegać przepadkowi. Rzecznik podkreślił, że taka treść przepisu oraz

proponowany zakres temporalny jego obowiązywania są nie do pogodzenia z konstytucyjnymi i międzynarodowymi standardami domniemania niewinności.

Rzecznik odniósł się także do zaproponowanych w projekcie ustawy rozszerzenia katalogu przestępstw, w odniesieniu do których dozwolone jest stosowanie kontroli operacyjnej oraz znacznego rozszerzenia uprawnień różnych służb mundurowych związanych z dostępem do informacji prawnie chronionych. Rzecznik stwierdził, iż propozycje te budzą istotne wątpliwości w zakresie poszanowania prawa do prywatności i życia w rodzinie określonego w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz Konstytucji, stanowią poważny wyłom w samej instytucji tajemnicy prawnie chronionej i otwierają pole do niemal niczym nieograniczonej inwigilacji.

W związku z projektowaną ustawą Żandarmeria Wojskowa nabywa niezwykle szerokie uprawnienia, takie jak dostęp do informacji objętych tajemnicą. Podobnie, jak miałyby to miejsce w przypadku Policji, udostępnienie całego katalogu danych następuje bez kontroli sądu, na żądanie funkcjonariusza ŻW oraz bez konieczności podania uzasadnienia. W tym kontekście niepokój musi budzić także proponowana zmiana art. 34a ust. 1 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu dotyczącego dostępu do informacji objętych tajemnicą. Zgodnie z projektem z przepisu tego usunięte zostają słowa „w zakresie swojej właściwości”; a zatem ABW uzyska dostęp do ww. informacji nawet w sprawach wykraczających poza jej kompetencje.

Zawarte w projekcie propozycje dążą także do istotnej zmiany charakteru art. 165a k.k. penalizującego obecnie finansowanie terroryzmu i objęcia zakresem penalizacji szerokiego kręgu zachowań, w tym niemających żadnego związku z terroryzmem oraz podejmowanych nieumyślnie. Tak daleko idąca ingerencja nie znajduje uzasadnienia i nie spełnia konstytucyjnego testu proporcjonalności.

Rzecznik zwrócił się do Senatorów z prośbą o podjęcie działań dla wprowadzenia do projektu ustawy niezbędnych poprawek w celu zagwarantowania jego zgodności z Konstytucją oraz wiążącymi Polskę normami prawa międzynarodowego i unijnego.

75. Prezesa Związku Miast Polskich, Prezesa Zarządu Unii Miasteczek Polskich i Przewodniczącego Zarządu Związku Gmin Wiejskich RP (V.7100.6.2017 z 16 marca 2017 r.) –w sprawie niewywiązywania się przez jednostki samorządu terytorialnego z ustawowego obowiązku zgłaszania dłużników alimentacyjnych do rejestrów informacji gospodarczej.

W preambule ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów ustawodawca stanowi, że „konstytucyjna zasada pomocniczości nakłada na państwo obowiązek wspierania jedynie tych osób ubogich, które nie są w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb i nie otrzymują należnego im wsparcia od osób należących do kręgu zobowiązanych wobec nich do alimentacji, wspieranie osób znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej z powodu

niemożności wyegzekwowania alimentów należy łączyć z działaniami zmierzającymi do zwiększenia odpowiedzialności osób zobowiązanych do alimentacji”. Realizując tę konstytucyjną zasadę pomocniczości, jak również mając wiedzę, jak duża grupa zobowiązanych do alimentacji uchyla się od tego obowiązku, ustawodawca dokonał zmian w ustawie o udostępnianiu informacji gospodarczych. Wprowadzone zmiany nałożyły na wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast obowiązek przekazywania do biur informacji gospodarczej danych o dłużnikach alimentacyjnych.

Tymczasem, jak wynika z udostępnionych przez Biuro Informacji Gospodarczej danych, obowiązek ten jest przez jednostki samorządu terytorialnego wykonywany w 84%. Uchylanie się od płacenia alimentów godzi przede wszystkim w dobro dziecka i jest przejawem „przemocy ekonomicznej” wobec niego. Negatywne skutki tego zjawiska mają wpływ nie tylko na sytuację uprawnionych do alimentów, ale również na budżety gmin, które wypłacają uprawnionym pieniądze z funduszu alimentacyjnego.

Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka zwrócili się z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie oraz wyjaśnienie przyczyn, które powodują, że nie wszystkie jednostki samorządu terytorialnego realizują swój ustawowy obowiązek przekazywania danych dłużników alimentacyjnych do rejestrów informacji gospodarczej.

76. Prezydenta RP (IV.7004.5.2017 z 16 marca 2017 r.) – w sprawie ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich wydanych z naruszeniem prawa.

Dnia 10 lutego 2017 r. Sejm uchwalił ustawę o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich wydanych z naruszeniem prawa. W dniu 3 marca 2017 r. Senat zaproponował do uchwalonej ustawy niewielkie poprawki, niedotyczące kwestii zasadniczych.

W toku procesu legislacyjnego wiele zastrzeżeń zgłosiły takie organy jak: Sąd Najwyższy, Krajowa Reprezentacja Samorządowych Kolegiów Odwoławczych czy Krajowa Rada Notarialna. Jednoznacznie negatywną opinię przygotowało Biuro Analiz Sejmowych. Poważne zarzuty przedstawiła m.in. Helsińska Fundacja Praw Człowieka oraz Okręgowa Rada Adwokacka w Warszawie. Opinie te i stanowiska w wielu aspektach są zbieżne, a na gruncie aktualnego porządku konstytucyjnego większość z nich podzielił Rzecznik. Pomimo to praktycznie żadna z uwag nie została uwzględniona, a projekt rządowy uchwalono właściwie w niezmienionej postaci. W ocenie Rzecznika ww. ustawa zawiera szereg poważnych mankamentów, które powinny zostać przeanalizowane przez Prezydenta RP przed jej podpisaniem.

Głównym celem ustawy jest ustanowienie nadzwyczajnej Komisji do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących

nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa tzw. komisji weryfikacyjnej. Ma ona łączyć w sobie cechy organu administracyjnego oraz parlamentarnej komisji śledczej. W pewnym zakresie praktycznie sprawować również wymiar sprawiedliwości, wkraczając w kompetencje sądów powszechnych. Organ ten ma orzekać o konstytucyjnych prawach obywateli (prawie własności oraz prawach majątkowych) oraz – częściowo – także i o mieniu samorządowym, w sprawach na tle tzw. dekretu warszawskiego. Komisja zyskuje specjalny status, uprzywilejowujący ją względem organów władzy stosujących prawo, w tym również sądów – postępowanie przed Komisją wyprzedza bowiem wszystkie inne, równoległe się toczące, także sądowe, które podlegają obligatoryjnemu zawieszeniu. Ponadto Komisja orzeka w szczególnym trybie, jednocześnie jako organ zwykłej kontroli instancyjnej oraz jako organ nadzoru, częściowo poza regulacjami prawa powszechnego i na podstawie własnych, stworzonych wyłącznie dla niej przesłanek, zarówno procesowych (np. nie wiążą jej terminy przewidziane w k.p.a. czy k.c.), jak i materialnoprawnych. Wreszcie Komisję wybiera Sejm (co automatycznie uzależnia ją od aktualnej większości parlamentarnej; każdy z członków może zostać w każdym czasie odwołany). Usytuowanie takie narusza konstytucyjną zasadę władzy podzielonej, której poszczególne segmenty w obowiązującym porządku konstytucyjnym powinny wzajemnie się równoważyć (art. 10 Konstytucji).

W ocenie Rzecznika ustawodawca stworzył organ umocowany politycznie, wyposażony w wyjątkowo silne kompetencje, usytuowany niejako ponad porządkiem powszechnym, orzekający według własnych zasad, a postępowanie przed nim korzysta ze szczególnego priorytetu przed wszystkimi innymi postępowaniami przed organami państwa. Ponieważ Komisja będzie dublować działania już istniejących instytucji, to nie tylko nie usprawni to rozpatrywania spraw, ale przyczyni się do rozchwiania orzecznictwa i kompetencyjnego chaosu, a w rezultacie postępowania będą jeszcze bardziej przewlekłe.

Z powodu, jak się wydaje, niestaranności ustawodawcy, trudno jednoznacznie stwierdzić, czy ustawa obejmuje decyzje reprivatyzacyjne dotyczące tylko nieruchomości gminnych, czy również państwowych. Przepisy ustawy bowiem raz odnoszą się wyłącznie do m.st. Warszawy, w innych przypadkach zaś – i do jednostki samorządowej, i do Skarbu Państwa.

Ponadto zaskakiwać może ustanowienie w art. 35 ustawy 30-letniego terminu przedawnienia roszczeń o zwrot nienależnego świadczenia w stosunku do osoby, która uzyskała decyzję dekretową (lub z niej w określonych warunkach skorzystała) oraz roszczenia o zwrot spełnionego lub wyegzekwowanego świadczenia – w sytuacji, gdy na podstawie decyzji reprivatyzacyjnej zasądzono odszkodowanie. Roszczenia określone w art. 35 ustawy korzystają więc z wyjątkowego „przywileju”, ponieważ najdłuższym terminem dla dochodzenia roszczeń cywilnych, w tym roszczeń z bezpodstawnego wzbogacenia, jest ogólny termin dziesięcioletni (art. 118 k.c.). Jeżeli zaś chodzi o termin przedawnienia

roszczenia o zwrot spełnionego lub wyegzekwowanego świadczenia – realizowanego poprzez wznowienie postępowania cywilnego (w sprawie o zapłatę odszkodowania bądź o wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z nieruchomości) – pojawiają się wątpliwości co do prawidłowości umożliwienia podważenia, po upływie kilkudziesięciu lat, zakończonych prawomocnie procesów sądowych.

W ocenie Rzecznika ustawa ta budzi liczne wątpliwości co do zgodności z Konstytucją, w szczególności z zasadą poprawnej legislacji, zasadą sądowej ochrony praw majątkowych oraz narusza prawa majątkowe różnych grup obywateli a nawet gmin.

Rzecznik zwrócił się do Prezydenta z prośbą o zapoznanie się z podniesioną argumentacją i rozważenie zasadności jej uwzględnienia przy podejmowaniu decyzji o ewentualnym podpisaniu ustawy w jej aktualnym kształcie.

77. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (V.7203.25.2017 z 17 marca 2017 r.) – w sprawie zróżnicowania zasad udzielania dotacji jednostkom samorządu terytorialnego przeznaczonych na zadania własne związane z usuwaniem skutków powodzi.

Art. 37 ustawy o Narodowym Planie Rozwoju stanowi, że działania z zakresu rozwoju regionalnego mogą być finansowane z dotacji celowych z budżetu państwa w przypadku realizacji programów interwencyjnych tworzonych i realizowanych w razie klęsk żywiołowych, nagłych sytuacji kryzysowych. Do dotacji udzielanych w tym trybie znajduje zastosowanie art. 128 ust 2 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym kwota dotacji na dofinansowanie zadań własnych bieżących i inwestycyjnych nie może stanowić więcej niż 80% kosztów realizacji zadania, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej.

Wyjątek stanowią dotacje udzielane na podstawie art. 35 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi, który stanowi, że w przypadku udzielania gminom dotacji przeznaczonej na zadania własne związane z usuwaniem skutków powodzi, nie stosuje się warunku określonego w art. 128 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, jeżeli straty poniesione przez gminę przekroczyły 50% planowanych dochodów własnych za rok poprzedzający rok wystąpienia powodzi.

Tymczasem przedstawiciele powiatów wskazują, że ograniczenie wysokości udzielanych im dotacji wpływa negatywnie na możliwość realizowania zadań publicznych w zakresie ochrony przeciwpowodziowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska. Istnieje niebezpieczeństwo, iż w sytuacji kryzysowej usuwanie skutków powodzi na obszarze powiatu może następować kosztem realizacji innych, niezwykle istotnych zadań własnych powiatu, takich jak m.in. promocja i ochrona zdrowia, pomoc społeczna, wsparcie rodziny i systemu pieczy zastępczej, polityka prorodzinna, czy wsparcie osób niepełnosprawnych.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o zajęcie stanowiska wobec zasygnalizowanych wątpliwości i uwag, w szczególności o wyjaśnienie przyczyn różnicowania zasad udzielania dotacji jednostkom samorządu terytorialnego przeznaczonych na zadania własne związane z usuwaniem skutków powodzi.

78. Ministra Zdrowia (V.7010.87.2016 z 17 marca 2017 r.) – w sprawie problemów z realizacją prawa rodziców (opiekunów) do pobytu z dzieckiem w szpitalu.

Rzecznik Praw Obywatelskich ponownie wystąpił w sprawie problemów z realizacją prawa rodziców (opiekunów) do pobytu z dzieckiem w szpitalu oraz niejednolitą praktyką stosowaną przez podmioty lecznicze w tym zakresie. W odpowiedzi na poprzednie wystąpienie Rzecznika nie przedstawiono stanowiska resortu zdrowia w sprawie wskazanych problemów, dotyczących braku odpowiednich rozwiązań prawnych oraz niedostatecznej realizacji przez państwo obowiązków wynikających z Konstytucji. Nie przedstawiono również stanowiska w sprawie postulatów odnośnie do dostosowania podmiotów leczniczych pod względem lokalowo – materialnym do potrzeb rodziców (opiekunów), potrzeby standaryzacji postępowania w zakresie realizacji prawa pacjenta do opieki pielęgnacyjnej i ponoszenia z tego tytułu opłat oraz konieczności dookreślenia obowiązujących przepisów w zakresie realnego egzekwowania prawa pacjenta.

Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie oraz o przekazanie informacji na temat podjętych lub planowanych działań w tej materii.

79. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (III.7060.165.2017 z 17 marca 2017 r.) – w sprawie braku regulacji prawnej, dotyczącej wzajemnych rozliczeń pomiędzy przedsiębiorcą a wykonawcą dzieła w przypadku uznania, że wykonywane zatrudnienie odbywało się w okolicznościach wskazujących na stosunek pracy.

Dziennikarka telewizyjna po ośmiu latach wykonywania zatrudnienia w spółce na podstawie umowy o dzieło została prawomocnym orzeczeniem sądowym uznana za pracownika. Na tej podstawie pracodawca miał obowiązek zgłoszenia dziennikarki do ubezpieczenia społecznego i opłacenia zaległych składek zgodnie z przepisami ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Pracodawca, jako płatnik składek, zapłacił ZUS należne składki na ubezpieczenia społeczne, po czym wystąpił o zwrot ich części, która zgodnie z art. 17 ust. 2 ustawy powinna być potrącona ze środków ubezpieczonych (pracownika). Ta część składek stanowiła przedmiot roszczenia, z którym spółka wystąpiła przeciwko dziennikarce, już byłemu pracownikowi, opierając się na przepisach Kodeksu cywilnego dotyczących bezpodstawnego wzbogacenia.

Istniejący pomiędzy płatnikiem składek (pracodawcą) a ubezpieczonym (pracownikiem) stosunek pracy powoduje wprowadzić, że ubezpieczony

(pracownik) podlega z tego tytułu ubezpieczeniom społecznym, jednakże stan ten nie rodzi po jego stronie jakichkolwiek obowiązków w stosunku do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Wszelkie obowiązki dotyczące obliczania, rozliczania oraz opłacania należnych składek, a także potrącania z dochodów ubezpieczonych tych ich części, które są przez nich finansowane, spoczywają jedynie na płatnikach składek. Żaden przepis ustawy systemowej nie stanowi natomiast podstawy prawnej do wystąpienia przez płatnika składek z żądaniem zapłaty na jego rzecz przez ubezpieczonych tej części składek, która winna być przez nich finansowana.

W ocenie Rzecznika konieczne jest uregulowanie w ustawie systemowej zasad ponoszenia odpowiedzialności za zaległe składki, należnych z tytułu uznania po latach istnienia stosunku pracy. Oparcie zasad tej odpowiedzialności na przepisach o bezpodstawnym wzbogaceniu, ze względu na powiązane z tym skutki finansowe, może zablokować działania zmierzające do egzekwowania zatrudnienia pracowniczego. Podjęcie takiej inicjatywy stanowiłoby uzupełnienie zrealizowanych działań ustawodawczych, mających na celu uzyskanie pozytywnej zmiany na rynku pracy, polegających na przeciwdziałaniu nadużywaniu umów cywilnoprawnych oraz wprowadzeniu ochrony osób otrzymujących wynagrodzenie na najniższym poziomie.

Rzecznik zwrócił się do Minister z prośbą o przedstawienie stanowiska w kwestii postulowanej zmiany przepisów ustawy systemowej.

80. Ministra Spraw Zagranicznych, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministra Rozwoju i Finansów (VII.7037.64.2014 z 17 marca 2017 r.) – w sprawie ulg na przejazdy w środkach transportu publicznego dla uczniów szkół podstawowych i średnich.

Z wniosków kierowanych do Rzecznika wynika, że uczniowie – obywatele polscy – zamieszkali na stałe na terenie Polski, ale uczęszczający do szkół poza polskim systemem oświaty, a także obywatele polscy mieszkający stale za granicą nie mają możliwości korzystania z ulg przejazdowych podczas korzystania z publicznego transportu zbiorowego w Polsce, gdyż nie posiadają legitymacji szkolnych uprawniających do ulgi. Legitymacje uprawniające do ulgi otrzymują jedynie uczniowie uczęszczający do szkół polskiego systemu oświaty.

Kwestia ulg przejazdowych dla uczniów uregulowana została w ustawie z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego oraz w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 25 października 2002 r. w sprawie rodzajów dokumentów poświadczających uprawnienia do korzystania z ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego. Do ulgi 37% przy przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego kolejowego w pociągach osobowych, pospiesznych i ekspresowych, na podstawie biletów jednorazowych, są uprawnione dzieci i młodzież w okresie od rozpoczęcia odbywania obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego do ukończenia

gimnazjum, szkoły ponadpodstawowej lub ponadgimnazjalnej – publicznej lub niepublicznej o uprawnieniach szkoły publicznej, nie dłużej niż do ukończenia 24. roku życia. Uprawniony musi dysponować legitymacją szkolną.

Zgodnie z art. 20 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), obywatelem Unii jest każda osoba mająca obywatelstwo państwa członkowskiego. Do uprawnień wynikających z obywatelstwa UE zalicza się m.in. swobodę przemieszczania się i osiedlania na terenie państw członkowskich (art. 21 TFUE). W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE (TS) rozwinęła się linia orzecznicza interpretująca art. 21 TFUE jako przepis, który powinien wykluczać wszelkie rozwiązania prawa krajowego państw członkowskich prowadzące do „zniechęcania” obywateli UE do korzystania z zagwarantowanych w tym artykule swobód.

Sytuacja, w której obywatele polscy korzystający ze swobody przepływu osób, są postawieni w mniej korzystnej sytuacji wobec obywateli polskich niekorzystających z tej swobody może wiązać się ze zniechęcaniem ich do korzystania ze swobód przewidzianych traktatami, a tym samym być niezgodne z art. 21 TFUE.

Rzecznik zwrócił się do Ministrów z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie, w szczególności o ocenę zgodności polskiej regulacji z prawem unijnym.

**81. Przewodniczącego Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa Sejmu RP (V.7202.3.2017 z 22 marca 2017 r.)
– w sprawie nowelizacji ustawy o ochronie przyrody.**

Regulacje ustawy o ochronie przyrody, przewidujące obowiązek uzyskania zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu, opłaty za usunięcie, a także administracyjne kary pieniężne za wycinkę dokonaną bez zezwolenia (często nakładane w sposób automatyczny), wiązały się ze znaczną dolegliwością dla obywateli i zostały uznane przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z Konstytucją, jako formy ograniczenia prawa własności nieruchomości.

Ustawą o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o lasach zniesiono obowiązek uzyskania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów, które rosną na nieruchomościach stanowiących własność osób fizycznych i są usuwane na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Praktyka stosowania znowelizowanej ustawy pokazała jednak, że rozwiązanie, które weszło w życie z początkiem 2017 r., nie gwarantuje zachowania równowagi pomiędzy dwoma wartościami chronionymi przez Konstytucję: ochroną środowiska i prawem własności.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał dwie zasadnicze wady obecnej regulacji. Po pierwsze może się ona okazać swoistą pułapką na obywateli, którzy – przeświadczeni o całkowitej swobodzie w usuwaniu drzew i krzewów z należących do nich nieruchomości – mogą narazić się na odpowiedzialność za naruszenie odrębnych regulacji dotyczących ochrony przyrody (w szczególności – ochrony krajobrazu i ochrony konserwatorskiej). Po drugie, usuwanie

zadrzewień bez wątpienia wpływa negatywnie na jakość powietrza, a tym samym na zdrowie i życie ludzkie. Jednym z istotnych elementów przeciwdziałania zanieczyszczeniu powietrza powinno być zatem przeciwdziałanie zmniejszaniu się (w szczególności na obszarach miejskich) terenów zadrzewionych.

Zdaniem Rzecznika zachodzi konieczność wyposażenia organów ochrony przyrody w narzędzie, za pomocą którego mogłyby one – w każdych okolicznościach – ocenić prawną dopuszczalność usunięcia drzew lub krzewów jeszcze przed dokonaniem wycinki. Celowe wydaje się wprowadzenie obowiązku zgłoszenia usunięcia drzewa lub krzewu z przyznaniem organom ochrony przyrody uprawnienia do wniesienia – w określonym, rozsądnym terminie i w przewidzianych prawem przypadkach – sprzeciwu od zamiaru wycinki. Rozwiązanie takie pozwalałoby z jednej strony na uzyskanie przez osobę fizyczną pewności co do legalności planowanego zamierzenia. Z drugiej, gwarantowałoby możliwość zapobieżenia przypadkom wycinki wbrew obowiązującym regulacjom. Instytucja sprzeciwu nie byłaby przy tym na gruncie prawa administracyjnego novum, gdyż z powodzeniem funkcjonuje od lat np. w prawie budowlanym.

Rzecznik zwrócił się do Przewodniczącego z prośbą o ewentualne uwzględnienie powyższych uwag podczas trwających aktualnie prac legislacyjnych.

82. Szefa Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych (III.7061.11.2017 z 23 marca 2017 r.) – w sprawie projektu ustawy o świadczeniu pieniężnym dla małoletnich ofiar wojny 1939–1945.

Kwestia przyznania świadczeń dla małoletnich ofiar wojny 1939–1945 była już wielokrotnie przedmiotem prac Sejmu w poprzednich kadencjach. Kolejne próby przyznania tej grupie poszkodowanych rekompensaty finansowej za podleganie represjom w okresie II wojny światowej, podejmowane z inicjatywy posłów, nie zyskiwały jednak akceptacji Rady Ministrów.

Projekt poselski wniesiony do Sejmu VII kadencji w 2012 r. przewidywał świadczenie pieniężne dla osób, które nie mając ukończonych 16 lat wykonywały w czasie II wojny światowej prace przymusowe na rzecz III Rzeszy lub Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich. Rada Ministrów odrzuciła tę propozycję z uzasadnieniem, że prawo do takiego świadczenia mają już zarówno osoby deportowane do pracy przymusowej z przyczyn politycznych, narodowościowych, rasowych i religijnych, jak i osoby osadzone w obozach pracy przez III Rzeszę i ZSRR w latach 1939–1945. Prawo do takiego świadczenia mają także żołnierze zastępczej służby wojskowej i żołnierze wcielani do brygad „Służby Polsce”, przymusowo zatrudniani w kopalniach węgla, kamieniołomach, zakładach rud uranu i batalionach budowlanych. Ponadto osoby, które nie mając 16 lat i nie będąc deportowanymi, świadczyły prace na rzecz III Rzeszy, otrzymały już stosowne świadczenia ze środków Fundacji Polsko-Niemieckie Pojednanie.

W związku z licznymi wnioskami osób zainteresowanych, Rzecznik zwrócił się z prośbą o informację, czy obecnie podejmowane są jakiekolwiek inicjatywy mające na celu uregulowanie przedstawionej kwestii świadczenia pieniężnego przysługującego małoletnim ofiarom wojny 1939–1945.

83. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (III.7064.59.2017 z 23 marca 2017 r.) – w sprawie interpretacji przepisu określającego zasady ustalania członków rodziny przy rozstrzyganiu o prawie do świadczenia wychowawczego.

W myśl ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (dalej jako: ustawa) do rodziny zalicza się dzieci wspólnie zamieszkujące z małżonkami, rodzicami i opiekunami faktycznymi. Możliwość wskazania dziecka jako członka rodziny jednocześnie zarówno matki, jak i ojca ubiegających się świadczenie wychowawcze, została przez ustawodawcę zarezerwowana wyłącznie dla rodziców, którym sąd w orzeczeniu ustalił sposób roztaczania pieczy nad dzieckiem w sposób naprzemienny. Tylko wtedy rodzice mają prawo złożyć wniosek o świadczenie wychowawcze na to samo dziecko i, przy spełnieniu pozostałych warunków ustawy, otrzymać wsparcie w wysokości proporcjonalnej do okresu sprawowania opieki. Z ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci nie wynika, aby ustawodawca dopuszczał możliwość uznania za sprawowanie opieki naprzemiennej sytuacji, gdy taka opieka wynika z obustronnego porozumienia rodziców.

Nie przesądzono także w sposób wyraźny o relacji pomiędzy uprawnieniem rodzica do świadczenia wychowawczego a realizacją zobowiązań alimentacyjnych, gdy pozostający w rozłączeniu rodzice, którzy nie dysponują orzeczeniem o opiece naprzemiennej, spełniają obowiązek alimentowania dziecka. Niemożność uzyskania świadczenia w takich przypadkach wydaje się niesprawiedliwa.

Problemy z rozstrzygnięciem o prawie do świadczenia wychowawczego sprowadzają się do wykładni pojęcia „opieki naprzemiennej”, którym posłużył się ustawodawca bez zdefiniowania go w ustawie. Pojęcie to nie zostało także wprost określone ani w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym, ani w Kodeksie postępowania cywilnego. W rezultacie zarówno praktyka organów administracji, jaki i kierunek orzeczniczy sądów administracyjnych, na tle stosowania przepisów ww. ustawy, nie jest jednolity.

Bezwzględny wymóg dysponowania przez rodzica orzeczeniem o opiece naprzemiennej jest, w ocenie Rzecznika, nadmiernym rygoryzmem prawnym, a nadto nie znajduje uzasadnienia w świetle przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńskiego. Kwestionowany przepis wymaga pilnej korekty, bowiem jego aktualny kształt wywołuje liczne rozbieżności interpretacyjne.

Rzecznik zwrócił się do Minister z prośbą o przedstawienie stanowiska wobec przedstawionego problemu i możliwości jego rozwiązania w drodze stosownej inicjatywy ustawodawczej.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w piśmie z 31 marca 2017 r. wyjaśnił, że zgodnie z przepisami ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, minister właściwy do spraw rodziny zobowiązany jest, nie później niż w ciągu 12 miesięcy od wejścia w życie ww. ustawy, przedstawić Radzie Ministrów ocenę systemu świadczeń na rzecz rodziny wraz z wnioskami dotyczącymi zmian w tych systemach. Przegląd systemu świadczeń na rzecz rodziny obejmuje m.in. ocenę realizacji założeń Programu „Rodzina 500+” oraz analizę zagadnienia opieki naprzemiennnej i kwestii ustalania prawa do świadczenia wychowawczego w sytuacji, gdy rodzice sprawują opiekę naprzemienną nad dzieckiem, w tym istniejące już orzecznictwo sądów administracyjnych w tym zakresie. Ostateczny kształt przepisów ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, po ewentualnych zmianach regulacji dotyczących prawa do świadczenia wychowawczego w przypadku sprawowania przez rodziców opieki naprzemiennnej nad dzieckiem, będzie znany po dokonaniu wspomnianego przeglądu.

84. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (BPW.7065.22.2016 z 30 marca 2017 r.) – w sprawie niejednakowego traktowania stypendiów dla osób uczących się w zakresie zaliczania tych świadczeń do dochodu uprawniającego do korzystania ze świadczeń pomocy społecznej.

Zgodnie z przepisami ustawy o pomocy społecznej za dochód, od którego zależy przyznanie większości świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, uważa się każdy przychód, bez względu na tytuł i źródło jego uzyskania, pomniejszony o obciążenie podatkiem dochodowym od osób fizycznych, składki na ubezpieczenie zdrowotne i społeczne oraz kwoty alimentów świadczonych na rzecz innych osób. Do tak rozumianego dochodu nie wlicza się jednak „pomocy materialnej mającej charakter socjalny albo motywacyjny, przyznawanej na podstawie przepisów o systemie oświaty”. Natomiast wszelkie inne stypendia, w tym wypłacane na podstawie przepisów o szkolnictwie wyższym, są częścią dochodu w powyższym rozumieniu, nie zostały one bowiem wymienione w katalogu wyłączeń, określonych w ustawie o pomocy społecznej. Taką wykładnię potwierdza także orzecznictwo sądów administracyjnych.

Analiza przepisów ustawy o systemie oświaty i Prawa o szkolnictwie wyższym, w zakresie przesłanek przyznawania stypendiów dla uczniów i studentów, prowadzi do wniosku, że brak jest uzasadnienia dla odmiennego traktowania tych stypendiów w zakresie wliczania ich lub nie – do dochodu uprawniającego do korzystania ze świadczeń z pomocy społecznej. Zarówno bowiem przyznanie stypendium szkolnego i zasiłku szkolnego dla ucznia, jak i przyznanie stypendium socjalnego dla studenta jest uwarunkowane trudną sytuacją materialną tych osób, którą ocenia się za pomocą kryterium dochodu przypadającego na członka rodziny.

Zdaniem Rzecznika, w sytuacji, gdy ustawodawca decyduje się na wliczanie (lub nie) stypendiów przyznawanych uczniom i studentom do dochodu,

uprawnającego do różnorodnych świadczeń socjalnych, to powinien to czynić z uwzględnieniem zasady równego traktowania tych dwóch grup osób uczących się. Regulacja zawarta w przepisach ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którymi do dochodu na gruncie tej ustawy nie wlicza się pomocy materialnej mającej charakter socjalny albo motywacyjny, przyznawanej na podstawie przepisów o systemie oświaty – co oznacza (i taką wykładnię przyjmują organy pomocy społecznej), iż inne stypendia, w tym przyznawane studentom, są wliczane do tego dochodu – jest unormowaniem sprzecznym z konstytucyjną zasadą równego traktowania obywateli i wymaga zmiany.

Istotną kwestią, budzącą zastrzeżenia osób korzystających ze świadczeń z pomocy społecznej, jest zwłaszcza zaliczanie do dochodu, uprawniającego do tych świadczeń, stypendiów przyznawanych studentom za wysokie wyniki w nauce lub osiągnięcia sportowe, a więc stypendiów o charakterze motywacyjnym. W ocenie Rzecznika, a także osób zainteresowanych, stypendia o takim charakterze nie powinny być zaliczane do dochodu, ponieważ takie postępowanie może demotywować studentów do podejmowania wysiłku w kierunku osiągania wysokiej średniej ocen w trakcie studiów.

Rzecznik zwrócił się do Minister z prośbą o przedstawienie stanowiska w kwestii postulowanej zmiany przepisów ustawy o pomocy społecznej.

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.511.694.2016 z 4 stycznia 2017 r. – kasacja dotycząca wydania wyroku nakazowego w sytuacji, gdy вина i okoliczności popełnienia czynu budziły wątpliwości.

Przyjęcie przez Sąd, że вина oskarżonego nie budzi wątpliwości i w konsekwencji orzekanie w postępowaniu nakazowym, zdaniem Rzecznika, było niedopuszczalne. Sprawa powinna być skierowana na rozprawę, celem podjęcia działań wynikających z obowiązującej procedury i zmierzających do wyjaśnienia stanu zdrowia oskarżonego. Istniały bowiem i nadal istnieją wątpliwości co do poczytalności oskarżonego, które uszły uwadze Sądu.

Ponadto Sąd zignorował okoliczność, że w aktach sprawy widnieje oświadczenie oskarżonego, w którym podał, że jest bezrobotny i pobiera zasiłek z OPS na podstawie II grupy inwalidzkiej. Fakt orzeczonej niepełnosprawności zatrzymany podał też w toku rozpytania oraz w protokole przesłuchania podejrzanego.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich Sąd niezbyt wnikliwie zapoznał się z dowodami, podejmując pochopnie decyzję o rozstrzygnięciu sprawy na

posiedzeniu, bez przeprowadzania rozprawy, w nieuprawnionym przekonaniu, że wina oskarżonego nie budzi wątpliwości.

II.511.530.2016 z 12 stycznia 2017 r. – kasacja dotycząca naruszenia prawa materialnego, polegającego na zastosowaniu przez Sąd nowej ustawy w sytuacji, gdy w momencie popełniania przestępstw obowiązywała ustawa względniejsza dla sprawcy.

W związku z wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy Kodeks karny, ustawy Kodeks postępowania karnego, ustawy Kodeks karny wykonawczy, ustawy Kodeks karny skarbowy oraz niektórych innych ustaw, wprowadzającej art. 89 § 1a kodeksu karnego, ustawodawca stworzył w nowej regulacji możliwość wymierzenia w wyroku łącznym kary łącznej pozbawienia wolności bez warunkowego zawieszenia jej wykonania, obejmującej jednostkowe skazania na kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem ich wykonania.

Zgodnie ze stanowiskiem Sądu Najwyższego, prezentowanym w licznych orzeczeniach, dyspozycja art. 89 § 1 k.k. przed dniem 8 czerwca 2010 r. wykluczała możliwość wymierzenia w wyroku łącznym kary bezwzględnego pozbawienia wolności powstałej z połączenia kar orzeczonych również z warunkowym zawieszeniem ich wykonania.

Zdaniem Rzecznika karę łączną jako instytucję prawa karnego należy postrzegać przez pryzmat wyrażonych w art. 4 § 1 k.k. reguł prawa temporalnego, które w przypadku, gdy w czasie orzekania obowiązuje ustawa nowa – inna niż w czasie popełnienia przestępstwa – nakazują stosować ustawę nową, jednakże gdy ustawa obowiązująca poprzednio jest względniejsza dla sprawcy, należy stosować tę względniejszą dla sprawcy. W związku z powyższym, w niniejszej sprawie należało zastosować uprzednią treść art. 89 k.k., która była względniejsza dla sprawcy.

II.511.372.2016 z 30 stycznia 2017 r. – kasacja dotycząca rozpoznania sprawy na posiedzeniu i wydania wyroku skazującego, zgodnie z wnioskiem prokuratora pomimo, że sprawca nie miał ukończonych osiemnastu lat i nie miał zapewnionego obrońcy w postępowaniu przygotowawczym i sądowym.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich wnioszek prokuratora o wydanie wyroku skazującego bez przeprowadzenia rozprawy, nawet po spełnieniu warunków określonych w kodeksie postępowania karnego nie zawsze jest celowy. Odnośnie sprawcy, który dopuścił się czynu po ukończeniu lat 17, lecz przed ukończeniem lat 18 ustawodawca preferuje stosowanie zamiast kary środków wychowawczych, leczniczych albo poprawczych przewidzianych dla nieletnich, jeżeli okoliczności sprawy oraz stopień rozwoju sprawcy, jego właściwości i warunki osobiste za tym przemawiają. Celem Sądu powinny być zatem przede wszystkim potrzeby resocjalizacyjne młodocianego, a nie ogólnoprewencyjne cele kary. Dlatego, zdaniem Rzecznika, tego rodzaju sprawy

powinny być zawsze rozpoznawane na zasadach ogólnych, aby w pełni zabezpieczyć interesy dziecka.

II.510.136.2014 z 1 lutego 2017 r. – kasacja dotycząca niewłaściwego przeprowadzenia kontroli apelacyjnej.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że jednym z podstawowych standardów postępowania odwoławczego, zabezpieczającym przed arbitralnością kontroli instancyjnej, jest rozważenie przez Sąd odwoławczy wszystkich wniosków i zarzutów wskazanych w środku odwoławczym. Zaniechanie wyczerpującego ustosunkowania się do zarzutów i argumentacji zawartej w skardze apelacyjnej jest nie tylko rażącym naruszeniem wymagań wskazanych w art. 457 § 3 i 433 § 2 k.p.k., ale wprost podważa konstytucyjną zasadę dwuinstancyjności postępowania karnego.

Zestawienie ze sobą, a następnie porównanie treści apelacji obrońcy oskarżonego od wyroku Sądu Rejonowego z uzasadnieniem Sądu II instancji nie pozostawia wątpliwości, że Sąd Okręgowy rażąco nie sprostął kanonom rzetelnej kontroli odwoławczej. Nie rozważył w sposób wyczerpujący zarzutu dotyczącego oceny dowodu podniesionego w środku odwoławczym, jak również nie uzasadnił zajętego stanowiska w sposób zgodny z wypracowanymi standardami.

II.510.2080.2014 z 2 lutego 2017 r. – kasacja dotycząca zaniechania wyjaśnienia wszystkich istotnych okoliczności sprawy związanych z datą popełnienia czynu przez oskarżonego.

Zgodnie z ugruntowanym orzecnictwem Sądu Najwyższego oraz doktryną obowiązkiem sądu jest wyjaśnienie wszystkich istotnych okoliczności sprawy w tym czasie popełnienia przestępstwa, a następnie dokładne określenie przypisanego oskarżonemu czynu w wyroku. Tymczasem, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, w rozpoznawanej sprawie przyjęta przez Sąd orzekający data czynu przypisanego oskarżonemu nie znajduje odzwierciedlenia w materiale dowodowym, a w świetle dowodów znajdujących się w aktach sprawy jest błędna, co zdaniem Rzecznika miało wpływ na treść orzeczenia.

II.511.1974.2014 z 8 lutego 2017 r. – kasacja dotycząca nierozważenia i nieustosunkowania się do zarzutów apelacji.

W reakcji na pisemne wyjaśnienia obwinionej złożone na ręce oskarżyciela skarbowego, oskarżyciel ten wystąpił z pismem do Wieloosobowego Stanowiska Pracy Spraw Karnych Skarbowych, w którym poprosił o ustosunkowanie się do podniesionych przez obwinioną zarzutów, gdyż ma to istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, a wymaga wiadomości specjalnych. W świetle powyższego, zdaniem Rzecznika, skoro sam oskarżyciel skarbowy nie był w stanie odnieść się do obrony obwinionej, kwestionującej swą winę, i zmuszony był do sięgania po pomoc bardziej wyspecjalizowanego organu, to nie można tej

kwestii skwitować jednym stwierdzeniem, tak jak to uczynił Sąd odwoławczy. Ponadto, Rzecznik zwrócił uwagę na fakt, że w swoim wyroku Sąd Okręgowy ograniczył się do powtórzenia argumentacji Sądu I instancji, która była kwestionowana apelacją, co w jego ocenie nie spełnia standardów postępowania odwoławczego.

II.511.1550.2014 z 9 lutego 2017 r. – kasacja dotycząca nierozważenia i nieustosunkowania się do zarzutów apelacji.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich należyte rozważenie zarzutów apelacji wymaga od sądu odwoławczego nie tylko niepomijania żadnego zarzutu podniesionego w środku odwoławczym, ale także rzetelnego ustosunkowania się do każdego z tych zarzutów oraz wykazania konkretnymi, znajdującymi oparcie w ujawnionych w sprawie okolicznościach argumentami, dlaczego uznano poszczególne zarzuty apelacji za trafne bądź też bezzasadne. W realiach niniejszej sprawy użyte przez sąd odwoławczy sformułowania w żadnej mierze nie mogą być uznane za merytoryczne rozważania odnoszące się do podniesionego zarzutu i szczegółowej argumentacji na jego poparcie przedstawionych w uzasadnieniu apelacji.

II.511.502.2016 z 24 lutego 2017 r. – kasacja dotycząca nienależytego rozpoznania zarzutu apelacyjnego.

Z przepisów postępowania karnego wynika, że sąd odwoławczy zobowiązany jest do niepomijania żadnego z podniesionych zarzutów oraz do rzetelnego ustosunkowania się do każdego z nich. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, w przedmiotowej sprawie, Sąd Okręgowy w sposób ogólnikowy odniósł się do zarzutów obrazu prawa materialnego. Rzetelne ustosunkowanie się do podniesionego zarzutu apelacji wymagało zatem wykazania przez Sąd odwoławczy w pisemnych motywach rozstrzygnięcia, przez przedstawienie stosownych argumentów, dlaczego apelujący nie ma racji, zarzucając wyrokowi Sądu I instancji obrazę wskazanych przepisów. W ocenie Rzecznika Sąd Okręgowy w żaden sposób nie wyjaśnił, z jakich względów uznał zarzut skarżącego za niezasadny.

II.510.1143.2016 z 27 lutego 2017 r. – kasacja dotycząca wydania wyroku nakazowego w sytuacji, gdy вина i okoliczności popełnienia czynu budziły wątpliwości.

Sąd Rejonowy, w postępowaniu nakazowym, ukarał obwinionego karą grzywny za przekroczenie prędkości. Obwiniony nie przyznał się do popełnienia zarzucanego mu czynu. Mając powyższe na uwadze Rzecznik Praw Obywatelskich zajął stanowisko, zgodnie z którym – w świetle zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego – nie można było, bez bezpośredniego przeprowadzenia dowodów, uznać, że вина i okoliczności popełnienia wykroczenia nie budzą wątpliwości. Sąd Rejonowy w takiej sytuacji jest

zobligowany skierować sprawę na rozprawę oraz przeprowadzić postępowanie dowodowe i wyjaśnić wszystkie istotne dla merytorycznego rozstrzygnięcia okoliczności.

II.510.752.2015 z 27 lutego 2017 r. – kasacja dotycząca nienależytego powiadomienia o terminie posiedzenia, co stanowiło naruszenie prawa do obrony.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich nie doszło do należytego zawiadomienia skazanego o terminie i celu posiedzenia, ponieważ wezwanie zostało wysłane na inny adres, niż wskazany przez niego adres do doręczeń, co w konsekwencji uniemożliwiło mu obronę swych praw w postępowaniu wykonawczym. Obraza przepisów postępowania wykonawczego mających gwarancyjny charakter zaowocowała rażącym naruszeniem przysługującego skazanemu, na mocy art. 8 Kodeksu karnego wykonawczego, prawa do obrony. Niewątpliwie został on pozbawiony możliwości przedstawienia na posiedzeniu argumentów, które przemawiałyby na jego korzyść.

II.510.2553.2014 z 28 lutego 2017 r. – kasacja dotycząca rozpoznania sprawy pod nieobecność obrońcy niepowiadomionego o terminie posiedzenia.

Zgodnie z treścią art. 22 Kodeksu karnego wykonawczego m.in. prokurator, skazany oraz jego obrońca mogą wziąć udział w posiedzeniu, gdy ustawa tak stanowi. Prawo do udziału w posiedzeniu rodzi po stronie Sądu obowiązek zawiadomienia uprawnionych o jego terminie i celu. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich obraza przepisów postępowania wykonawczego mających gwarancyjny charakter zaowocowała rażącym naruszeniem przysługującego skazanemu, na mocy art. 8 Kodeksu karnego wykonawczego, prawa do obrony.

II.511.1145.2015 z 1 marca 2017 r. – kasacja dotycząca dokonania dowolnej oceny dowodów w sposób niekorzystny dla obwinionego.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich materiał dowodowy zebrany w niniejszej sprawie jednoznacznie wskazywał na pomyłkę oskarżyciela publicznego w określeniu sprawcy zarzucanego wykroczenia. Tym samym Sąd Rejonowy nie rozważył należycie okoliczności sprawy przemawiających na korzyść obwinionego i w konsekwencji dokonał dowolnej oceny zebranego w sprawie materiału dowodowego, w wyniku czego doszło do oczywiście niesłusznego skazania obwinionego za przypisane mu wykroczenie.

II.510.691.2016 z 1 marca 2017 r. – kasacja dotycząca prowadzenia postępowania bez udziału obrońcy, pomimo istnienia uzasadnionych wątpliwości co do poczytalności skazanego.

Z opinii sądowo-psychiatrycznej sporządzonej przez biegłych psychiatrów w postępowaniu głównym wynika, że skazany jest osobą upośledzoną w stopniu umiarkowanym, uzależnioną od alkoholu. W chwili popełnienia czynu miał w

stopniu znacznym ograniczoną zdolność rozpoznania znaczenia tego czynu i pokierowania swoim postępowaniem w rozumieniu art. 31 § 2 Kodeksu karnego. W opinii biegłych badany pozostaje w skąym kontakcie słownym, przejawia spowolniony tok myślenia, posługuje się prymitywnym słownictwem z agramatyzmami. Kontakt jest utrudniony z powodu wady wymowy.

Sąd Rejonowy orzekając w przedmiocie zarządzenia kary pozbawienia wolności nie zgłębił kwestii związanych z nadal występującymi wątpliwościami co do poczytalności skazanego. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich jest bezsporne, że okoliczności, uzasadniające uznanie, że czynu przypisanego dopuścił się w warunkach art. 31 § 2 k.k., mogły rozciągać się i przenikać również do etapu wykonawczego. Ponadto, Sąd w ogóle nie zawiadomił skazanego o wyznaczeniu posiedzenia w przedmiocie zarządzenia kary. Działając w ten sposób ograniczył prawo do obrony skazanego oraz pozbawił się możliwości osobistego kontaktu ze skazanym i podstawowej możliwości oceny, czy nadal istnieją podstawy uzasadniające istnienie wątpliwości co do realnej możliwości samodzielnego i racjonalnego prowadzenia obrony.

II.510.689.2016 z 1 marca 2017 r. – kasacja dotycząca prowadzenia postępowania bez udziału obrońcy, pomimo istnienia uzasadnionych wątpliwości co do poczytalności skazanego.

Z opinii sądowo-psychiatrycznej sporządzonej przez biegłych psychiatrów w postępowaniu głównym wynika, że skazany jest osobą upośledzoną w stopniu umiarkowanym, uzależnioną od alkoholu. W chwili popełnienia czynu miał w stopniu znacznym ograniczoną zdolność rozpoznania znaczenia tego czynu i pokierowania swoim postępowaniem w rozumieniu art. 31 § 2 Kodeksu karnego. W opinii biegłych badany pozostaje w skąym kontakcie słownym, przejawia spowolniony tok myślenia, posługuje się prymitywnym słownictwem z agramatyzmami. Kontakt jest utrudniony z powodu wady wymowy.

Sąd Rejonowy orzekając w przedmiocie zarządzenia kary pozbawienia wolności nie zgłębił kwestii związanych z nadal występującymi wątpliwościami co do poczytalności skazanego. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich jest bezsporne, że okoliczności, uzasadniające uznanie, że czynu przypisanego dopuścił się w warunkach art. 31 § 2 k.k., mogły rozciągać się i przenikać również do etapu wykonawczego. Ponadto, Sąd w ogóle nie zawiadomił skazanego o wyznaczeniu posiedzenia w przedmiocie zarządzenia kary. Działając w ten sposób ograniczył prawo do obrony skazanego oraz pozbawił się możliwości osobistego kontaktu ze skazanym i podstawowej możliwości oceny, czy nadal istnieją podstawy uzasadniające istnienie wątpliwości co do realnej możliwości samodzielnego i racjonalnego prowadzenia obrony.

II.510.661.2016 z 1 marca 2017 r. – kasacja dotycząca wydania wyroku nakazowego w sytuacji, gdy вина i okoliczności popełnienia czynu budziły wątpliwości.

Ze zgromadzonego w postępowaniu materiału dowodowego wynika bezspornie, że w przedmiotowej sprawie brak było pewności co do pełnej poczytalności i zdolności rozpoznawania znaczenia czynu lub pokierowania swoim postępowaniem przez obwinionego.

W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich przedmiotowa sprawa powinna zostać skierowana na rozprawę, by umożliwić składowi orzekającemu bezpośredni kontakt z obwinionym, w celu m.in. ewentualnego umożliwienia złożenia wyjaśnień i oceny przez Sąd, czy w zakresie zarzucanego czynu zachodzą uzasadnione wątpliwości co do poczytalności. Wywiedzione z postępowania dowodowego, przeprowadzonego na rozprawie, wnioski co do stanu poczytalności strony wpływałyby na ewentualne rozważenie wyznaczenia obrońcy z urzędu, w celu poszanowania przysługujących gwarancji procesowych.

II.511.537.2016 z 13 marca 2017 r. – kasacja dotycząca naruszenia klauzuli antykumulacyjnej.

Sąd Rejonowy, na podstawie art. 46 § 1 k.k., nałożył na oskarżonego obowiązek naprawienia szkody poprzez zapłatę wskazanej przez Sąd kwoty, na rzecz pokrzywdzonego – na jego korzyść. Rzecznik Praw Obywatelskich zarzucił temu wyrokowi rażące i mające istotny wpływ na jego treść naruszenie prawa procesowego, poprzez nałożenie na oskarżonego obowiązku naprawienia szkody obejmującego roszczenia, o których wcześniej prawomocnie rozstrzygnięto wyrokiem Sądu Apelacyjnego. Z treści art. 415 § 5 k.p.k. (w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 lipca 2015 r., aktualnie art. 415 § 1 k.p.k.) wynikał jednoznaczny zakaz orzekania przez sąd m.in. obowiązku naprawienia szkody w sytuacji, gdy roszczenie wynikające z popełnienia przestępstwa jest przedmiotem innego postępowania lub o roszczeniu tym prawomocnie orzeczono.

W świetle zebranego w sprawie materiału dowodowego nie ulega wątpliwości, że roszczenia płynące z przypisanego oskarżonemu czynu były wcześniej przedmiotem orzekania w procesie cywilnym. Mnożenie tytułów egzekucyjnych, dotyczących tego samego roszczenia, poprzez nakładanie na oskarżonego w postępowaniu karnym obowiązku naprawienia szkody, było zatem niedopuszczalne, a Sąd Rejonowy naruszył klauzulę antykumulacyjną, określoną w art. 415 § 5 k.p.k.

Uchybienie to miało istotny wpływ na treść zaskarżonego orzeczenia, ponieważ doprowadziło do wadliwego ukształtowania rozstrzygnięcia o obowiązku naprawienia szkody.

II.510.207.2014 z 14 marca 2017 r. – kasacja dotycząca naruszenia prawa procesowego polegającego na braku skargi uprawnionego oskarżyciela.

Sąd Rejonowy przypisał oskarżonemu popełnienie czynu z art. 212 § 1 i 2 k.k., polegającego na tym, że w 2007 r. w dniu bliżej nieokreślonym, za

pośrednictwem środka masowego przekazu, pomówił jednostkę organizacyjną Policji – Samodzielny Pododdział Antyterrorystyczny Komendy Wojewódzkiej Policji. Oskarżony wniósł apelację od powyższego wyroku, w której podniósł zarzut obrazy prawa materialnego, przepisów postępowania i błędu w ustaleniach faktycznych. Sąd Okręgowy, wyrokiem z dnia 2 marca 2012 r., utrzymał w mocy zaskarżony wyrok, uznając apelację oskarżonego za oczywiście bezzasadną.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich powyższe orzeczenie Sądu odwoławczego nie może się ostać, ponieważ dotknięte jest naruszeniem prawa. Zgodnie z treścią art. 51 § 1 k.p.k. za pokrzywdzonego, który nie jest osobą fizyczną, czynności procesowych dokonuje organ uprawniony do działania w jego imieniu. Tymczasem, w realiach niniejszej sprawy jedynym podmiotem, któremu można by przypisać status pokrzywdzonego jest Samodzielny Pododdział Antyterrorystyczny Komendy Wojewódzkiej Policji natomiast prywatny akt oskarżenia wnieśli, co prawda funkcjonariusze tego Pododdziału, ale jednak osoby fizyczne, którym nie można przypisać statusu organu uprawnionego do działania w imieniu pokrzywdzonego. Wobec tego doszło do sytuacji braku skargi uprawnionego oskarżyciela, co zgodnie z treścią art. 17 § 1 pkt 9 k.p.k. winno skutkować umorzeniem postępowania.

II.510.1281.2015 z 14 marca 2017 r. – kasacja dotycząca złożenia wyjaśnień przez podejrzanego pod nieobecność obrońcy, co stanowiło naruszenie prawa do obrony.

Sąd II instancji rozpoznając apelację obrońcy wyszedł poza podniesione w niej zarzuty wyłącznie w zakresie dotyczącym kontrawencjonalizacji czynu przypisanego oskarżonemu, a nie dostrzegł z urzędu, że wyrok Sądu I instancji jest rażąco niesprawiedliwy, albowiem zapadł z jaskrawą obrazą art. 6 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 3 lit. c Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z 1950 r., w następstwie poczynienia przez tenże Sąd ustaleń o sprawstwie oskarżonego zarzucanego mu czynu w oparciu o wyjaśnienia złożone przez niego w postępowaniu przygotowawczym, pod nieobecności obrońcy, mimo że wówczas – z uwagi na deficyt intelektu – nie mógł on prowadzić swojej obrony w sposób samodzielny i racjonalny.

Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił, że oskarżony – z uwagi na deficyt intelektu – w trakcie przesłuchania przez funkcjonariusza Policji był podatny na pokrzywdzenie, co powoduje, że złożone wówczas przez niego wyjaśnienia, pod nieobecność obrońcy, nie mogły stać się podstawą do poczynienia przez Sąd I instancji istotnych dla odpowiedzialności karnej oskarżonego ustaleń faktycznych, czy też służyć Sądowi odwoławczemu jako argument dla uznania zarzutów podniesionych przez obrońcę za bezzasadne. Zaistniałe w niniejszej sprawie uchybienie powoduje zatem, iż proces oskarżonego nie spełniał standardów rzetelnego procesu.

Ponadto należy wskazać, że pozostały materiał dowodowy jest niewystarczający do przypisania oskarżonemu czynu z art. 244 k.k. oraz czynu z

art. 87 § 1a k.w., albowiem nie pozwala na precyzyjne ustalenie miejsca, w którym sprawca popełnił ten czyn, a przede wszystkim charakteru tego miejsca (czy miejsce to było drogą publiczną, czy też nie miało tego statusu).

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

Sąd Rejonowy, w postępowaniu nakazowym, ukarał obwinionego karą grzywny za przekroczenie prędkości. Obwiniony nie przyznał się do popełnienia zarzucanego mu czynu. Mając powyższe na uwadze Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na stanowisku, że w świetle zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, nie można było, bez bezpośredniego przeprowadzenia dowodów uznać, że wina i okoliczności popełnienia wykroczenia nie budzą wątpliwości. Sąd Rejonowy w takiej sytuacji jest zobligowany skierować sprawę na rozprawę oraz przeprowadzić postępowanie dowodowe i wyjaśnić wszystkie istotne dla merytorycznego rozstrzygnięcia okoliczności. Ponadto, przypisany obwinionemu czyn popełniony został 24 września 2014 r., zaś jego karalność upłynęła w dniu 24 września 2016 r. Wniosek o umorzenie postępowania, wobec przedawnienia karalności, jest zatem uzasadniony.

II.510.707.2016 z 24 marca 2017 r. – kasacja dotycząca utrzymania wyroku, podczas gdy z opisu czynu wynika, że oskarżony swoim zachowaniem wyczerpał znamiona czynu określonego w innym przepisie.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich oskarżony swoim zachowaniem wyczerpał znamiona dwóch typów zabronionych: zniesławienia oraz fałszywego oskarżenia. Jak się przyjmuje w literaturze, fałszywe oskarżenie jest kwalifikowaną postacią zniesławienia, co zgodnie z orzecnictwem Sądu Najwyższego powoduje stosunek wykluczenia. „Pochłoniętym” przepisem w tym przypadku jest zniesławienie. W konsekwencji doszło do sytuacji, w której postępowanie o czyn ścigany z oskarżenia publicznego toczyło się z oskarżenia prywatnego, co zdaniem Rzecznika stanowi ujemną przesłankę procesową. Sąd pierwszej instancji winien był ocenić, co stanowi przedmiot postępowania i je umorzyć po stwierdzeniu, że nie zostało wszczęte przez uprawnionego oskarżyciela.

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

BPK.511.99.2015 z 29 lutego 2016 r. – kasacja od prawomocnego postanowienia Sądu Rejonowego w M.

Kasacja oddalona (postanowienie z 26 stycznia 2017 r., sygn. akt V KK 63/16).

W ocenie Sądu Najwyższego kasacja okazała się niedopuszczalna z mocy prawa. Zaskarżone tą skargą przez Rzecznika Praw Obywatelskich postanowienie Sądu Rejonowego, utrzymujące w mocy postanowienie Prokuratury Rejonowej o umorzeniu prowadzonego w sprawie (w fazie in rem) dochodzenia, nie mieści się w unormowanym przepisem art. 521 § kodeksu postępowania karnego zakresie orzeczeń podlegających zaskarżeniu kasacją nadzwyczajną.

II.511.314.2016 z 31 maja 2016 r. – kasacja dotycząca zaniechania rozpoznania apelacji obrońcy oskarżonego.

Kasacja oddalona (postanowienie z 13 stycznia 2017 r., sygn. akt V KK 170/16).

W ocenie Sądu Najwyższego kasacja wniesiona przez Rzecznika Praw Obywatelskich na korzyść skazanego nie przedstawiła argumentów potwierdzających wystąpienie uchybień zarzucanych przez skarżącego. Nie wykazano w szczególności, aby przy wydawaniu zaskarżonego rozstrzygnięcia doszło do naruszenia zasad orzekania środka zabezpieczającego. Tym samym, nie sposób również mówić o rażącej niesprawiedliwości wyroku Sądu Okręgowego.

II.510.1977.2014 z 8 czerwca 2016 r. – kasacja dotycząca pozorności kontroli odwoławczej.

Kasacja nieuwzględniona (postanowienie z 25 stycznia 2017 r., sygn. akt III KK 211/16).

W ocenie Sądu Najwyższego bezsporne jest, że Sąd odwoławczy dopuścił się podczas rozpoznania sprawy naruszenia przepisów prawa procesowego, które to naruszenie nie miało jednak wpływu na treść zaskarżonego orzeczenia.

Sąd odwoławczy nie odpowiedział w sposób należyty na zarzut dotyczący wykorzystania przez Sąd pierwszej instancji, z obejściem przepisów procesowych, dowodów z materiałów uzyskanych w wyniku czynności przeprowadzonych na podstawie art. 19 ustawy o Policji, wyrażając błędny pogląd, że stanowią one dowód, możliwy do wykorzystania w zakresie wszystkich zarzucanych oskarżonemu czynów. Niemniej, Sąd odwoławczy wyraźnie marginalizował te dowody wskazując, że nawet bez ich wykorzystania, pozostałe dowody zgromadzone w sprawie pozwoliły na przypisanie oskarżonemu sprawstwa.

Trzeba stwierdzić, że sposób oceny dowodów, dokonany przez Sąd Apelacyjny, który realizuje standardy przewidziane w art. 7 k.p.k., w tym zastosowana alternatywna metoda pominięcia stenogramów z podsłuchów rozmów telefonicznych (w części, w jakiej okazały się one nielegalne) doprowadziła do wykazania, że także w oparciu o tak ograniczony materiał dowodowy można było czynić jednoznaczne ustalenia przeciwko temu oskarżonemu, w obszarze wszystkich przypisanych mu przestępstw, co

pozwalalo na akceptacje wyroku Sadu pierwszej instancji w trybie kontroli instancyjnej. Dlatego tez nalezalo uznać, ze razace naruszenie przez Sad odwoławczy przepisow postępowania karnego w tym konkretnym wypadku nie miało wpływu na treść zaskarzonego wyroku.

II.511.107.2015 z 5 sierpnia 2016 r. – kasacja dotycząca przywłaszczenia powierzonych pieniędzy przeznaczonych na realizację inwestycji montażu kotła węglowego w budynku mieszkalnym.

Kasacja uwzględniona (wyrok z 11 stycznia 2017 r., sygn. akt IV KK 283/16).

Zdaniem Sądu Najwyższego powierzenie rzeczy ruchomej polega na przekazaniu władztwa tej rzeczy z zastrzeżeniem jej zwrotu, a zatem osoba, która otrzymuje taką rzecz, nie ma prawa nią rozporządzać jak swoją własnością. Przedmiotem przywłaszczenia nie mogą być pieniądze, które stanowią przewidzianą umową należność wykonawcy za wykonanie określonego dzieła.

Zamiar wykorzystania mienia innej osoby w sposób niezgodny z wolą właściciela (np. wyrażoną w umowie) nie jest tożsamy z zamiarem przywłaszczenia. Brak tych elementów nie pozwala na przypisanie przestępstwa przywłaszczenia. Pieniądze przekazane przez inwestora stanowiły bez wątpienia przedmiot przeniesienia ich własności na wykonawcę inwestycji, jako element zapłaty ceny. Wobec niebudzącej woli stron umowy, stały się więc własnością tego ostatniego.

II.511.989.2015 z 9 sierpnia 2016 r. – kasacja w sprawie niewłaściwego wypełnienia przez sąd odwoławczy funkcji kontrolnej poprzez brak należytego rozpoznania sformułowanych w apelacji strony zarzutów.

Kasacja oddalona (postanowienie z 22 lutego 2017 r., sygn. akt IV KK 287/16).

Sąd Najwyższy oddalił kasację jako oczywiście bezzasadną.

II.511.1178.2015 z 6 września 2016 r. – kasacja dotycząca przypisania oskarżonemu działania, które nie wyczerpywało znamion czynu zabronionego.

Kasacja uwzględniona (wyrok z 15 lutego 2017 r., sygn. akt III KK 347/16).

Zgodnie z art. 271 § 1 pojęcie dokumentu na gruncie tego przepisu zawężane jest przez cechy określające podmiot przestępstwa. Zgodnie ze stanowiskiem ugruntowanym w judykaturze dokument taki nie tylko musi mieć cechy wymienione w przepisie zawierającym definicje ustawowe, lecz także musi być dokumentem wystawionym przez funkcjonariusza publicznego lub inną osobę upoważnioną do wystawienia dokumentu, a ponadto, zawierać w swej treści poświadczenie, któremu przysługuje cecha zaufania publicznego, a w związku z tym domniemanie prawdziwości.

Z tego względu, w ocenie Sądu Najwyższego, za dokument w rozumieniu art. 271 § 1 k.k. nie może zostać uznana umowa cywilno-prawna ani umowa o pracę,

która jest sporządzana i zawierana, a nie wystawiana. Ponadto, z uwagi na charakter powstałego w drodze tych umów stosunku zobowiązaniowego, nie występuje w nich poświadczenie, które miałoby cechę zaufania publicznego. Zdaniem Sądu Najwyższego wadliwe było również uznanie oskarżonych za winne przestępstwa z art. 271 § 3 k.k. w tej części, w której przypisano im poświadczenie nieprawdy w listach płac ponieważ podobnie jak w przypadku umów cywilno-prawnych oraz umów o pracę brak jest podstaw, by informacje z nich zawarte uznać za poświadczenie mające cechę zaufania publicznego.

II.511.1219.2015 z 29 września 2016 r. – kasacja dotycząca nieprawidłowej oceny znamion przestępstwa określonego w ustawie Prawo własności przemysłowej.

Kasacja uwzględniona (wyrok z 8 lutego 2017 r., sygn. akt III KK 374/16).

Zdaniem Sądu Najwyższego przypisany oskarżonemu czyn nie wypełnia wszystkich znamion czynu zabronionego określonego w art. 305 ust. 1 Prawa własności przemysłowej. Brzmienie przepisu wskazuje, że przedmiotem ochrony jest oznaczanie i obrót towarem objętym prawem ochronnym na dany znak towarowy. Wypełnienie normy sankcjonowanej następuje nie wcześniej, niż przed naniesieniem na towar znaku towarowego podrobionego albo zarejestrowanego, lecz bez prawa do jego używania. Przepis ten nie penalizuje natomiast podrabiania znaku towarowego, ani obrotu podrobionym znakiem towarowym, czyli czynności przygotowawczych.

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

Kasacja oddalona (postanowienie z 18 stycznia 2017 r., sygn. akt II KK 320/16).

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

Kasacja uwzględniona (wyrok z 30 marca 2017 r., sygn. akt III KK 404/16).

W ocenie Sądu Najwyższego na gruncie przedmiotowej sprawy sąd nie wywiązał się należycie z obowiązku dokładnego zbadania wniosku prokuratora, w związku z czym rażąco naruszył przepisy postępowania karnego, a naruszenie to niewątpliwie należy uznać za mogące mieć istotny wpływ na treść wyroku. Organ orzekający nie zwrócił uwagi na fakt, że nie została spełniona jedna z podstawowych przesłanek wystąpienia z wnioskiem o wydanie wyroku skazującego bez przeprowadzenia rozprawy, a mianowicie brak wątpliwości, co do okoliczności popełnienia przestępstwa.

Zdaniem Sądu Najwyższego należy stwierdzić, że pomimo wyrażenia zgody na skazanie bez rozprawy i podtrzymania tego oświadczenia na posiedzeniu w

toku postępowania jurysdykcyjnego, skazany w istocie nigdy nie przyznał się do zarzucanego mu czynu wyczerpującego znamiona występku. W takiej sytuacji sąd mógł uwzględnić ów wniosek tylko w sytuacji, gdy na podstawie pozostałego zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego możliwe było poczynienie całkowicie jednoznacznych ustaleń faktycznych, z których wynikało niezbicie, iż oskarżony dopuścił się zarzucanego mu przestępstwa. W rozpoznawanej sprawie taki warunek nie został spełniony.

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

Kasacja oddalona (postanowienie z 29 marca 2017 r., sygn. akt IV KK 388/16).

W ocenie Sądu Najwyższego kasacja jest oczywiście bezzasadna.

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

Kasacja uwzględniona (wyrok z 25 stycznia 2017 r., sygn. akt V KK 355/16).

W ocenie Sądu Najwyższego obowiązkiem Sądu odwoławczego było zbadanie wszystkich elementów skazania, w tym ustaleń dotyczących recydywy podstawowej, zwłaszcza, że apelacja na korzyść skazanego wniesiona była od całości wyroku. Ponadto, Sąd odwoławczy powinien dostrzec, że zmiana wyroku Sądu I instancji eliminowała możliwość przyjęcia, że skazany działał w warunkach recydywy.

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

Kasacja uwzględniona (wyrok z 31 stycznia 2017 r., sygn. akt V KK 360/16).

Zdaniem Sądu Najwyższego nie było podstaw do kierowania do pokrzywdzonego korespondencji obejmującej zawiadomienie o umorzeniu, pod wcześniej podany adres firmy pokrzywdzonego. Wszelkie doręczenia dla swojej skuteczności powinny odbywać się bowiem pod wskazanym przez pokrzywdzonego adresem miejsca jego zamieszkania.

W ocenie Sądu zastosowane doręczenia pośredniego nie miało zatem w niniejszej sprawie podstaw prawnych, ani faktycznych. Organ w ogóle nie podjął próby doręczenia pokrzywdzonemu do rąk własnych zawiadomienia o

ponownym umorzeniu postępowania, pomimo że dysponował adresem jego miejsca zamieszkania, i to aktualnie przez niego wskazanym.

Wobec powyższego Sąd Najwyższy stwierdził, że opisane uchybienia przepisów prawa procesowego doprowadziły do rażącego i mającego istotny wpływ na treść zaskarżonego wyroku naruszenia przepisów prawa wskazanych w zarzucie kasacji.

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

Kasacja uwzględniona (wyrok z 27 lutego 2017 r., sygn. akt V KK 380/16).

Sąd Najwyższy zauważył, że kasacja Rzecznika Praw Obywatelskich jest zasadna, gdyż zaskarżony wyrok został wydany z obrazą art. 29 § 1 k.p.k., konsekwencją której jest wystąpienie w sprawie bezwzględnej przyczyny odwoławczej określonej w art. 439 §1 pkt 2 k.p.k. Z akt sprawy wynika, że Sąd Okręgowy rozpoznawał apelację obrońcy oskarżonej w składzie jednoosobowym i w takim też składzie został wydany w dniu 31 października 2013 r. wyrok. Zgodnie natomiast z art. 29 § 1 k.p.k. na rozprawie apelacyjnej sąd orzeka w składzie trzech sędziów, chyba że ustawa stanowi inaczej. W sprawie zaistniała więc bezwzględna przesłanka odwoławcza z art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k., co obliguje Sąd Najwyższy do uchylenia zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania w postępowaniu odwoławczym.

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

Kasacja uwzględniona (postanowienie z 18 stycznia 2017 r., sygn. akt III KK 467/16).

Sąd Najwyższy zauważył, że co do zasady, zakończenie postępowania o odszkodowanie prawomocnym orzeczeniem uniemożliwia ponowne wystąpienie z roszczeniem, wywiedzionym na tej samej podstawie. Niemniej jednak, zasada ta nie ma charakteru absolutnego. Ustawodawca w art. 8 ust. 4 ustawy lutowej wprowadza odstępstwo od zasady res iudicata. Nie zachodzi w związku tym przeszkoda w postaci powagi rzeczy osądzonej w sytuacji, gdy wnioskodawca, który uprzednio uzyskał odszkodowanie i zadośćuczynienie za niesłuszne skazanie, wystąpi na podstawie ww. ustawy o przyznanie dalszej rekompensaty za szkodę i krzywdę wynikłe z wykonania orzeczenia, którym przypisano mu czyn związany z jego działalnością na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego.

2. Skargi kasacyjne do Sądu Najwyższego:

VI.510.197.2016 z 10 stycznia 2017 r. – skarga kasacyjna do Sądu Najwyższego dotycząca podwyższenia górnej granicy wysokości sumy gwarancyjnej za skutki wypadku drogowego.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, w przedmiotowej sprawie występuje zarówno istotne zagadnienie prawne, jak i potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących wątpliwości.

Istotne zagadnienie prawne dotyczy konieczności rozstrzygnięcia, czy możliwe jest zastosowanie klauzuli rebus sic stantibus, w sytuacji gdy poszkodowany występuje z żądaniem podwyższenia sumy gwarancyjnej, ale po jej wyczerpaniu, a jest to uzasadnione zasadami współżycia społecznego. Za przyjęciem niniejszej skargi kasacyjnej do rozpoznania przemawia także konieczność dookreślenia, czy wyczerpanie sumy gwarancyjnej oznacza zakończenie stosunku prawnego wyrażającego się odpowiedzialnością ubezpieczyciela za zaistnienie zdarzenia ubezpieczeniowego, w sytuacji, gdy poszkodowany kwestionuje wywiązanie się przez ubezpieczyciela ze swego zobowiązania.

Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na stanowisku, że wnioski zawarte w dotychczasowych orzeczeniach SN nie przekreślają możliwości, w ramach konkretnej sprawy, uwzględnienia powództwa nawet w przypadku jego wytoczenia, po wyczerpaniu sumy gwarancyjnej.

Zgodnie z brzmieniem przepisu art. 357 (1) § 1 k.c. ustawodawca wymienia cztery przesłanki jego zastosowania, a wśród nich – nadzwyczajną zmianę stosunków. Zdaniem Rzecznika w przedstawionym stanie faktycznym zachodzi nadzwyczajna zmiana stosunków, której ani Powód, ani Pozwany przewidzieć nie mogli. Składają się na nią: rozwój gospodarczy i związany z tym wzrost wynagrodzeń i kosztów utrzymania; dostosowywanie prawa polskiego, w zakresie wysokości sumy gwarancyjnej, do prawa unijnego poprzez jej podwyższenie; zmiana charakteru sumy gwarancyjnej z kwoty limitującej odpowiedzialność ubezpieczyciela w kwotę mającą zapewnić pełną rekompensatę poszkodowanemu.

Zdaniem Rzecznika, wprowadzenie dodatkowej przesłanki wyznaczającej termin na wniesienie powództwa byłoby zabiegiem skutkującym zastosowaniem nieuprawnionej wykładni zawężającej art. 357 (1) § 1 k.c.

Rzecznik Praw Obywatelskich uważa, że zobowiązanie wynikające ze stosunku ubezpieczenia nie zostało spełnione przez Pozwanego i to zarówno w ujęciu subiektywnym, polegającym na braku akceptacji ze strony Powoda i manifestacji tej okoliczności jeszcze przed wyczerpaniem sumy gwarancyjnej, jak i obiektywnym, polegającym na niespełnieniu zobowiązania zgodnie z jego celem społeczno-gospodarczym oraz zasadami współżycia społecznego.

VII.511.7.2017 z 21 marca 2017 r. – skarga kasacyjna do Sądu Najwyższego dotycząca naruszenia przepisów postępowania cywilnego oraz prawa materialnego w sprawie o ochronę dóbr osobistych.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich Sąd Apelacyjny naruszył przepisy postępowania cywilnego. Zasadniczy trzon uzasadnienia wyroku Sądu Apelacyjnego zawiera się w jednym zdaniu i stanowi, że Sąd Apelacyjny

przyjmuje jako własne ustalenia w zakresie sprawy poczynione przez Sąd Okręgowy. Analizy jurydycznej Sąd Apelacyjny właściwie nie dokonał, nie ma bowiem w tych rozważaniach odniesienia się do elementów, które mają wyłączać bezprawność, a które decydują jednocześnie o braku odpowiedzialności pozwanego.

Sąd stwierdził, że działanie pozwanego jest bezprawne, ale nie wiadomo, jakie przepisy czy zasady współżycia społecznego miałyby ono naruszać. Według art. 24 § 1 Kodeksu cywilnego ciężar wykazania braku bezprawności zachowania spoczywa na naruszycielu. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, dzieląc tu w pełni ocenę Sądu Okręgowego, pozwany nie wykazał braku bezprawności swojego zachowania. Zauważyć jednak należy, że Sąd nie wskazał na czym miałyby polegać bezprawność w zachowaniu pozwanego i jaka jest podstawa oceny w tym zakresie.

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

III.7060.1336.2014 z 22 kwietnia 2015 r. – skarga kasacyjna do Sądu Najwyższego od wyroku Sądu Apelacyjnego w W. wydanego w sprawie z wniosku przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych o prawo do emerytury.

Skarga uwzględniona (wyrok z 12 stycznia 2017 r., sygn. akt II UK 566/15).

Sąd Najwyższy wielokrotnie wskazywał, że przepisy regulujące system zabezpieczenia społecznego ze względu na swoją istotę i konstrukcję podlegają wykładni ścisłej, co oznacza, iż nie powinno się stosować do nich wykładni celowościowej, funkcjonalnej lub aksjologicznej w opozycji do wykładni językowej, jeżeli ta ostatnia prowadzi do jednoznacznych rezultatów interpretacyjnych.

Zdaniem Sądu Najwyższego prawo do emerytury z art. 184 ustawy emerytalnej nabywa ubezpieczony urodzony po dniu 31 grudnia 1948 r., który w dniu wejścia w życie ustawy spełnił określone w niej warunki stażowe, a po tej dacie osiągnął wymagany wiek, niezależnie od tego, czy w chwili osiągnięcia tego wieku wykonywał pracę w szczególnych warunkach lub był pracownikiem wykonującym inną pracę, czy też pozostawał w zatrudnieniu na innej podstawie niż stosunek pracy, bądź nie pozostawał w jakimkolwiek zatrudnieniu. Zatem skoro wniosek emerytalny ubezpieczonego urodzonego w 1951 r., rozpoznany został decyzją organu rentowego z dnia 26 września 2012 r., to zgodnie z ogólną zasadą stanowiącą, że do stosunków prawnych powstałych przed dniem wejścia w życie przepisów nowelizujących stosuje się prawo dotychczasowe, wobec braku odmiennych zapisów w treści ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz o niektórych innych ustaw, do żądania emerytalnego ubezpieczonego stosować należy przepisy emerytalne w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2012 r.

3. Rzecznik przystąpił do postępowania sądowego:

IV.7213.4.2015 z 27 stycznia 2017 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Sądem Apelacyjnym dotyczącym ochrony przed „czyścicielem kamienic”.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich przystąpienie do postępowania uzasadnione jest potrzebą ochrony praw 99-letniej powódki. Rzecznik dostrzega precedensowy charakter sprawy, której rozstrzygnięcie może mieć istotne znaczenie dla ochrony praw i poszanowania dóbr osobistych innych lokatorów zamieszkujących w budynkach posadowionych na nieruchomościach objętych obrotem cywilnoprawnym, a w szczególności reprivatyzacją. Rzecznik z niepokojem obserwuje coraz częstsze i bardziej drastyczne przypadki naruszania praw lokatorów, zamieszkujących przez lata w kamienicach będących w zarządzie gmin, po ich przejęciu przez osoby prywatne. U podstawy takich naruszeń leży w większości przypadków chęć szybkiego opróżnienia budynków i zadysponowania lokalami czy też całą nieruchomością na cele komercyjne. Niestety coraz częściej odbywa się to z rażącym naruszeniem praw lokatorów.

VII.511.19.2016 z 30 stycznia 2017 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu cywilnym przed Sądem Apelacyjnym dotyczącym naruszenia tajemnicy dziennikarskiej.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich ujawnienie przez dziennikarza materiałów, po tym jak powód zastrzegł, by zostały zniszczone i nie podlegały publikacji, stanowi naruszenie prawa prasowego, zgodnie z którym dziennikarz ma obowiązek chronić dobra osobiste i interesy informatorów działających w dobrej wierze i osób okazujących im zaufanie. W sytuacji, gdy informator nie zgadza się na publikację przekazanego materiału trudno jest uznać, że jednocześnie zgadza się na ujawnienie jego danych osobowych.

Zdaniem Rzecznika naruszenie zasad etyki dziennikarskiej jest działaniem bezprawnym i sprzecznym z zasadami współżycia społecznego w rozumieniu kodeksu cywilnego. Ponadto, działania powoda, który w zaufaniu do profesjonalizmu dziennikarza przekazuje mu informacje mogące świadczyć o nieprawidłowościach pracodawcy, zostały wykorzystane w celu, który w żaden sposób nie usprawiedliwiał uchylania tajemnicy dziennikarskiej, co mogło stanowić naruszenie konstytucyjnych praw i wolności powoda, tj. prawa do prywatności i tajemnicę komunikowania się.

Stanowisko uwzględnione (wyrok z 3 lutego 2017 r., sygn. akt VI ACa 1849/15).

W ocenie Sądu Apelacyjnego w niniejszej sprawie zachodzą okoliczności pozwalające przyjąć, że nie doszło do rozpoznania istoty sprawy. Podczas rozprawy apelacyjnej pozwana strona podtrzymała zarzut, że powód nie wykazał podstaw odpowiedzialności Spółki za naruszenie jego dóbr osobistych, nawet w przypadku uznania, że do takiego naruszenia doszło. Podczas postępowania przed Sądem Okręgowym skarżący nie został wezwany do wskazania podstawy

faktycznej, determinującej podstawę prawną odpowiedzialności pozwanej. Sąd Okręgowy nie prowadził żadnego postępowania na tę okoliczność. Zdaniem Sądu Apelacyjnego dopiero po przeprowadzeniu postępowania dowodowego w zakresie rodzaju stosunku prawnego łączącego dziennikarza z pozwaną Spółką zaktualizuje się potrzeba dokonania wnikliwej oceny, czy i jakie dobra osobiste powoda zostały naruszone, czy ziściły się przesłanki zasądzenia na rzecz powoda zadośćuczynienia z tego tytułu oraz odszkodowania dochodzonego pozwem. W związku z tym Sąd Apelacyjny uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania.

BPW.7060.20.2016 z 15 marca 2017 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Sądem Apelacyjnym dotyczącym sprawy przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych o wysokość podstawy wymiaru składek (sygn. akt III AUa 1859/16).

Wnioskodawczyni od wielu lat prowadzi działalność gospodarczą i jako płatnik regularnie opłacała składki na ubezpieczenie społeczne za swoich pracowników, stosując się do zaleceń Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w tym zakresie, zawartych w szeregu protokołach pokontrolnych. Zainteresowana podkreśliła, że począwszy od 2006 r. kontrolerzy ZUS wielokrotnie kontrolowali poprawność odprowadzanych przez nią składek i nigdy nie stwierdzili żadnej nieprawidłowości. Tymczasem w piśmie z dnia 17 marca 2016 r. organ rentowy przyznał, że Oddział ZUS w W. przeprowadzając kontrole w latach 2009 i 2012 r., w sposób nieuprawniony zapewnił wnioskodawczynię o prawidłowości ustalania podstaw wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, opierając się na błędnej interpretacji przepisów. Jeżeli wydane w wyniku kontroli decyzje uprawomocnią się, wnioskodawczyni będzie zmuszona do zapłaty ponad dwóch milionów zaległych składek.

W wyroku z dnia 6 września 2016 r. Sąd Okręgowy oddalił odwołania oraz zasądził od wnioskodawczyni na rzecz ZUS koszty zastępstwa procesowego. Od ww. wyroku wnioskodawczyni wniosła apelację zarzucając naruszenie art. 2 Konstytucji i wyrażonej w tym przepisie zasady lojalności Państwa wobec obywateli i zasady zaufania obywateli wobec Państwa, a także naruszenie art. 328 § 1 k.p.c., art. 233 § 1 k.p.c. w zw. z art. 227 k.p.c. i art. 102 k.p.c.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich przystąpienie do przedmiotowego postępowania jest uzasadnione potrzebą ochrony praw wnioskodawczyni, jak też wynika z realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego. Niedopuszczalna jest sytuacja, w której to obywatel ponosi negatywne skutki błędów leżących po stronie organów władzy publicznej i postępowania w pełnym zaufaniu do tych organów. Zasada zaufania i lojalności państwa wobec obywateli wiąże się zaś ściśle z bezpieczeństwem prawnym jednostki. W opinii Rzecznika wnioskodawczyni w żaden sposób nie przyczyniła się swoim zachowaniem do podjęcia błędnych działań. To w wyniku błędnych pouczeń udzielonych jej przez organ uprawniony do kontrolowania płatników znalazła się

w niekorzystnej dla siebie sytuacji. Zarówno organ rentowy, jak i Sąd Okręgowy naruszyły swoimi działaniami nie tylko zasady współzycia społecznego, ale przede wszystkim przepis art. 2 Konstytucji wyrażający *expressis verbis* zasady demokratycznego państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej.

BPW.7060.20.2016 z 21 marca 2017 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Sądem Apelacyjnym przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych w sprawie o wysokość podstawy wymiaru składek (sygn. akt AUa 1860/16 i AUa 1817/16).

Wnioskodawczyni jako płatnik regularnie opłacała składki na ubezpieczenie społeczne za swoich pracowników, stosując się do zaleceń Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w tym zakresie, zawartych w szeregu protokołów pokontrolnych. Z dokumentów przedstawionych przez wnioskodawczynię wraz z wnioskiem do Rzecznika wynika, że organ rentowy przyznał, że Oddział ZUS przeprowadzając kontrole w latach 2009 i 2012 r., w sposób nieuprawniony zapewnił wnioskodawczynię o prawidłowości ustalania podstaw wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, albowiem stanowisko to było oparte na błędnej interpretacji przepisów. W konsekwencji, jeżeli wydane wyniku kontroli decyzje uprawomocnią się, będzie ona zmuszona do zapłaty ponad dwóch milionów zaległych składek, która to kwota nie ma pokrycia we wpływach z prowadzonej przez nią działalności gospodarczej.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich przystąpienie do przedmiotowego postępowania jest zasadne ze względu na precedensowy charakter sprawy, której rozstrzygnięcie będzie miało istotne znaczenie dla ukształtowania sytuacji prawnej innych obywateli znajdujących się w podobnej sytuacji, w tym również dla samych ubezpieczonych, którzy mogą zostać następnie obciążeni przez płatnika obowiązkiem zapłaty części składek, w wysokości obciążającej pracownika.

Zdaniem Rzecznika w demokratycznym państwie prawnym niedopuszczalna jest sytuacja, w której to obywatel ponosi negatywne skutki błędów leżących po stronie organów władzy publicznej i postępowania w pełnym zaufaniu do tych organów. ZUS, jako organ administracji publicznej, poprzez nieprawidłowe działanie i obarczanie wnioskodawczynię odpowiedzialnością za swoje błędy, naruszył zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa. Ponadto, nie został zachowany wymóg proporcjonalności, który rodzi konieczność używania środków współmiernych do celów, które należy realizować oraz zachowania właściwej równowagi między interesem publicznym i prywatnym.

Sądy wydały następujące orzeczenia:

XI.564.1.2016 z 24 maja 2016 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Sądem Apelacyjnym w sprawie zadośćuczynienia za publiczną krytykę homofobicznych poglądów.

Stanowisko częściowo uwzględnione (wyrok z 30 marca 2017 r., sygn. akt V Aca 786/15).

W ocenie Sądu Apelacyjnego apelacja pozwanych okazała się częściowo tylko zasadna, aczkolwiek nie z przyczyn w apelacji przywołanych. Natomiast apelacja powoda była oczywiście nieuzasadniona. W tej sprawie powód, chociaż Sąd Okręgowy ocenił to inaczej, musi być traktowany jak osoba publiczna i tym samym poszerzeniu ulega zakres dozwolonej ingerencji w jego dobra osobiste przez inne osoby podejmujące z nim bezpośrednią lub pośrednią polemikę.

Ponadto, Sąd Apelacyjny stwierdził, że nie można usprawiedliwić sytuacji, gdy zamiast merytorycznych zarzutów i merytorycznego odniesienia do poglądów głoszonych przez osobę publiczną, używa się zwrotów obraźliwych i pomawia o posiadanie cech jednoznacznie dyskredytujących jako człowieka a także naukowca. Zdaniem Sądu dyskurs powinien być prowadzony na akceptowanym społecznie poziomie, a więc w taki sposób, aby sformułowaniami, niemającymi nic wspólnego z merytoryczną dyskusją, nie obrażać osoby, do której są kierowane i tym samym nie naruszać jej dobrego imienia i godności. Sąd Apelacyjny nie podziela poglądów liberalizujących, bez uzasadnionej podstawy, możliwość przekroczenia wspomnianych wcześniej granic swobody wypowiedzi. Można dopuścić możliwość formułowania drastycznych, dosadnych i nawet obraźliwych wypowiedzi w stosunku do osoby publicznej, ale tylko w sytuacji, gdy są one bezpośrednią odpowiedzią na mające taki sam charakter wypowiedzi osoby publicznej.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego nie ma potrzeby publicznego przeproszania powoda na łamach prowadzonego przez pozwane stowarzyszenie czasopisma internetowego. Przeprosiny wymienione w pkt I, II oraz IV wyroku Sądu Okręgowego, które obejmują przeproszenie także za naruszenie dóbr osobistych powoda związane z przesłaniem listu do rektorów wielu uczelni wyższych w Polsce są wystarczające. Dlatego Sąd Apelacyjny w tym zakresie zmienił zaskarżony wyrok. Podobnie niezasadna okazała się apelacja powoda kwestionująca oddalenie powództwa w części oddającej jego żądanie zasądzenia zadośćuczynienia.

XI.511.2.2015 z 17 listopada 2016 r. – przystąpienie do postępowania w przedmiocie zażalenia Polskiego Towarzystwa Prawa Antydyskryminacyjnego na postanowienie Sądu Apelacyjnego o kosztach procesu, obciążającego powoda obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania.

Stanowisko nieuwzględnione (postanowienie z 31 stycznia 2017 r., sygn. akt I ACa 1522/15).

Sąd Apelacyjny nie podzielił zaprezentowanego w zażaleniu poglądu skarżącego, zgodnie z którym w zasadzie w każdym wypadku udziału organizacji pozarządowej w postępowaniu cywilnym zastosowanie znajdować winien art. 102 Kodeksu postępowania cywilnego. W ocenie Sądu nie można stawiać znaku równości pomiędzy zapewnieniem efektywnego udziału

organizacji pozarządowych w postępowaniach sądowych poprzez wytaczanie powództw na rzecz obywateli a zasadą nieobciążania tych podmiotów kosztami procesu przeciwnika w każdym wypadku przegrania sprawy. Zdaniem Sądu Apelacyjnego ocena, czy zastosowanie w sprawie, w której powództwo wytoczyła organizacja pozarządowa na rzecz obywatela, w tym w oparciu o przepisy o równym traktowaniu, znajdować ma regulacja art. 102 k.p.c., wymaga każdorazowo zbadania, czy przewidziany tym przepisem wypadek szczególnie uzasadniony miał miejsce. Taka sytuacja nie miała w sprawie miejsca, a nieobciążenie powoda niezbędnymi kosztami obrony poniesionymi w postępowaniu apelacyjnym przez pozwanego mogłoby prowadzić do nieuprawnionego i niesprawiedliwego zwolnienia powoda od odpowiedzialności za jego wynik oraz pozbawienia pozwanego możliwości odzyskania poniesionych kosztów obrony.

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:

IX.517.407.2015 z 17 stycznia 2017 r. – wniosek do Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego dotyczącego orzekania o warunkowym przedterminowym zwolnieniu.

W trakcie realizacji swoich ustawowych zadań Rzecznik Praw Obywatelskich spotkał się z rozbieżnościami w orzecznictwie dotyczącymi stosowania ogólnych dyrektyw wymiaru kary przy ocenie zasadności warunkowego przedterminowego zwolnienia.

W orzecznictwie sądów analizowanym przez Rzecznika dostrzegalne jest stanowisko, zgodnie z którym przy udzielaniu bądź odmowie udzielenia warunkowego przedterminowego zwolnienia należy uwzględniać ogólne dyrektywy wymiaru kary. Z treści art. 77 Kodeksu karnego wynika, że przy orzekaniu o warunkowym przedterminowym zwolnieniu sąd bierze pod uwagę postawę, właściwości i warunki osobiste, okoliczności popełnienia przestępstwa oraz zachowanie sprawcy po jego popełnieniu i w czasie odbywania kary. Brak jest natomiast odwołania do ogólnych dyrektyw wymiaru kary.

Zdaniem Rzecznika brak jest podstaw do tego, aby sądy orzekały o warunkowym przedterminowym zwolnieniu w oparciu o dyrektywy wymiaru kary, albowiem art. 77 k.k. samodzielnie i w sposób kompletny określa przesłanki, którymi powinien kierować się sąd. W ocenie Rzecznika występowanie sprzecznych linii orzeczniczych, których źródłem jest odmienna wykładnia norm prawnych, podważa zasadę zaufania obywateli do państwa i prawa.

II.501.4.2016 z 18 stycznia 2017 r. – wniosek do Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego dotyczącego uchylania się od obowiązku alimentacyjnego.

Rozbieżność w wykładni prawa dotyczy interpretacji przerwy w niealimentacji i jej skutków. W orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów powszechnych zarysowały się dwa przeciwstawne stanowiska. W świetle pierwszego z nich niezależnie od liczby przerw w niealimentacji oraz ich długości mamy do czynienia z jednym czynem. Zgodnie z drugim stanowiskiem fakt zaistnienia przerwy między okresami niealimentacji powoduje, że mamy do czynienia z dwoma lub więcej czynami przestępnymi. Różnice stanowisk nie wynikają jedynie z odmiennego stosowania prawa, lecz z jego odmiennej wykładni, w tym przede wszystkim językowej, systemowej i celowościowej, która w konsekwencji doprowadziła do przeciwnych rozstrzygnięć.

Stąd, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, istnieje konieczność ujednolicenia wykładni w tym zakresie. Uznanie bowiem wielości czynów i wymierzenie kary łącznej czy też uznanie zachowania za ciąg przestępstw znacznie pogarsza sytuację oskarżonego w stosunku do pierwszego stanowiska, zgodnie z którym odpowiadałby za jeden czyn. W ocenie Rzecznika przerwa w niealimentacji powinna skutkować uznaniem, że mamy do czynienia z dwoma oddzielnymi czynami, a więc z nowym przestępstwem, chyba że zachowanie sprawcy polegające na łożeniu na utrzymanie czy też obiektywna niemożliwość wykonania tego obowiązku byłyby krótkotrwałe (od kilku dni do trzech miesięcy).

IV.7210.6.2017 z 6 lutego 2017 r. – wniosek do Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego dotyczącego upływu terminu, na jaki zostało ustanowione prawo użytkowania wieczystego nieruchomości, na której znajduje się budynek wielolokalowy i jego wpływu na prawo odrębnej własności lokalu w tym budynku.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich pogląd dopuszczający wygaśnięcie prawa odrębnej własności lokali po „wygaśnięciu” prawa użytkowania wieczystego koliduje z ustaloną aksjologią polskiego prawa cywilnego, mającą swoje odzwierciedlenie w hierarchii praw rzeczowych i konstytucyjnych gwarancjach ich zróżnicowanej ochrony.

Prawo własności w hierarchii praw rzeczowych jest prawem najsilniejszym, podlegającym najszerszej ochronie prawnej, zarówno na poziomie ustawowym, jak też konstytucyjnym. Mając zatem na uwadze, że polski system prawa cywilnego w sposób wyczerpujący reguluje sytuacje, w których dochodzi do utraty prawa własności, koncepcja wygaśnięcia prawa odrębnej własności lokali z chwilą upływu terminu, na jaki ustanowione zostało prawo użytkowania wieczystego, opiera się jedynie na domniemaniu faktycznym. Koncepcja aprobująca wygaśnięcie odrębnej własności lokalu zakłada, że właściciel wyodrębnionego lokalu utraciłby własność bez ustawowej podstawy, a zatem nie uwzględnia również konstytucyjnej zasady ochrony własności. Wydaje się zaś, że właśnie ze względu na konstytucyjne gwarancje ochrony własności wszelkie wątpliwości co do spełnienia przesłanek utraty własności przez uprawnionego należy tłumaczyć na korzyść trwania tytułu prawnego.

W ocenie Rzecznika pogląd zakładający skutek, w postaci wygaśnięcia prawa odrębnej własności, nie uwzględnia standardów ochrony prawa własności, przewidzianych w Konstytucji. Skutek ten jest trudny do zaakceptowania w demokratycznym państwie prawnym, na którym spoczywa obowiązek prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałania bezdomności, jak też popierania działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania.

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

IV.510.20.2017 z 8 lutego 2017 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Sądem Najwyższym w zakresie rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego dotyczącego doręczeń zastępczych przesyłek sądowych.

Sąd Rejonowy w Grudziądzu przedstawił do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu następujące zagadnienie prawne – czy warunkiem uznania za skuteczne doręczenia zastępczego w trybie art. 139 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego jest wysłanie przesyłki sądowej na aktualne nazwisko adresata?

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich art. 139 k.p.c. powinien być interpretowany w sposób, który pozwala uznać przesyłkę sądową za doręczoną, pomimo nieodebrania jej przez adresata, wyłącznie w sytuacji, gdy spełnione zostały wszystkie określone prawem warunki formalne takiego doręczenia, w tym także prawidłowe oznaczenie adresata. Takie oznaczenie wymaga określenia aktualnego imienia i nazwiska osoby, na rzecz której ma nastąpić doręczenie. Stanowisko takie Rzecznik opiera przede wszystkim na wymogu sprawiedliwości proceduralnej, gwarantowanej każdemu przez art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem Rzecznika instytucja doręczenia zastępczego jest ograniczeniem prawa do sądu i powinna być dopuszczalna tylko wtedy gdy spełnia wymogi określone przez Konstytucję. Adresat powinien być w sposób niebudzący wątpliwości powiadomiony o nadejściu pisma sądowego i o miejscu, gdzie może je odebrać. Z tych właśnie powodów przy doręczaniu korespondencji sądowej konieczne jest dopełnienie wszystkich wymogów formalnych. Konsekwentnie należy przyjąć, że jakiegokolwiek naruszenie przepisów nie tylko przez doręczyciela, ale również przez sąd bądź działających w imieniu sądu urzędników skutkuje niemożnością przyjęcia skuteczności doręczenia zastępczego.

V.7224.30.2017 z 2 marca 2017 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Sądem Najwyższym w zakresie rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego dotyczącego uznania czynności bankowej dokonanej przez podmiot nieposiadający zezwolenia za nieważną.

Powyższe zagadnienie prawne wyłoniło się przy rozpoznawaniu przez Sąd Okręgowy w Szczecinie apelacji wniesionej od wyroku Sądu Rejonowego Szczecin–Centrum, w którym orzeczono, że umowa zawarta pomiędzy kontrahentem a podmiotem niebędącym bankiem i nieposiadającym wymaganego przepisami prawa zezwolenia na dokonywanie czynności bankowych, o których mowa w art. 5 Prawa bankowego (dalej: pr. bank.) jest bezwzględnie nieważna z mocy samego prawa (art. 58 § 1 Kodeksu cywilnego, dalej zwany: k.c.).

Sąd Okręgowy w oparciu o istniejące w doktrynie oraz orzecznictwie sądowym rozbieżności dotyczące skutków czynności bankowych wykonywanych przez podmiot nieposiadający wymaganego przepisami prawa zezwolenia przedstawił dwa poglądy. Według pierwszego, w doktrynie wskazuje się, że wykonywanie czynności bankowych bez zezwolenia jest dokonywaniem czynności prawnych sprzecznych z ustawą albo mających na celu obejście ustawy, które zgodnie z postanowieniami art. 58 § 1 k.c. powinny zostać uznane za nieważne. Przeciwny pogląd, reprezentowany przez większość przedstawicieli doktryny, sprowadza się do stanowiska, że jedyną sankcją wynikającą z treści art. 170 ust. 1 i 2 pr. bank. jest obowiązek zwrotu pobranego oprocentowania, opłat, prowizji lub innego wynagrodzenia, natomiast sama czynność prawna dokonana przez dany podmiot z kontrahentem będzie ważna.

Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił stanowisko, zgodnie z którym czynności bankowe, o których mowa w art. 5 Prawa bankowego, dokonane przez podmiot nieposiadający wymaganego zezwolenia są ważne, a skutki ich dokonania regulowane są wyłącznie normą art. 170 ust. 1 i 2 Prawa bankowego. W ocenie Rzecznika rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę w ww. przepisie jest wyrazem realizacji art. 76 Konstytucji, który nakłada na władzę publiczną obowiązek ochrony konsumenta, jako słabszego podmiotu w procesie udostępniania dóbr i usług. Celem ochrony konsumenta jest m. in. tworzenie takich rozwiązań prawnych, które stanowią realne wypełnienie zasady równorzędności stron stosunków cywilnoprawnych. Tym bardziej ma to znaczenie w sytuacji, gdy mamy do czynienia z dziedziną, gdzie poziom wiedzy i świadomości jest niewielki. Stąd też pogląd, że art. 170 pr. bank. nie formułuje sankcji nieważności czynności bankowej dokonanej przez podmiot niebędący bankiem, a jedynie przewiduje sankcję w postaci utraty wynagrodzenia za wykonaną usługę, należy uznać za prawidłowy.

IV.511.54.2017 z 28 marca 2017 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Sądem Najwyższym w zakresie rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego dotyczącego niewłaściwego zatytułowania środka odwoławczego przez profesjonalnego pełnomocnika.

Rzecznik Praw Obywatelskich opowiada się za takim kierunkiem wykładni art. 130 § 1 zdanie drugie Kodeksu postępowania cywilnego, zgodnie z którym mylne oznaczenie pisma procesowego nie stanowi przeszkody do nadania temu pismu biegu i rozpoznania go w trybie właściwym, także w przypadku, gdy autorem środka zaskarżenia jest podmiot noszący cechy profesjonalisty. Przepis art. 130 § 1 zdanie drugie k.p.c. nie zawiera zastrzeżenia, że nie dotyczy on pism wnoszonych m.in. przez adwokatów lub radców prawnych, co oznacza, że ma on także do podmiotów tych zastosowanie.

Zdaniem Rzecznika od profesjonalnych pełnomocników procesowych należy oczekiwać szczególnie przejrzystej redakcji pism procesowych. Nie oznacza to jednak, że w sytuacji, gdy pismo procesowe nie zostało właściwie zredegutowane,

sąd zwolniony jest z obowiązku dokonania jego wykładni. Mylne oznaczenie pisma procesowego lub inne oczywiste niedokładności pisma nie powinny wpływać na prawidłowe odczytanie przez Sąd istoty czynności procesowej. Określenie przez stronę pisma jako zażalenia nie zwalnia Sądu od obowiązku ustalenia faktycznej treści pisma i dokonania stosownej kwalifikacji środka odwoławczego.

Rzecznik stoi na stanowisku, że postulat nieuszczerplania uprawnień stron i zaufania, jakie powinny cechować czynności Sądu, nie powinien być pomijany. W przypadku nabrania przez Sąd wątpliwości, co do rzeczywistej woli autora pisma procesowego, powinien wezwać go do usunięcia niedokładności, które to pismo zawiera. Co do zasady, zaniechanie obowiązku wezwania strony do usunięcia nieścisłości, lub niedokładności złożonego przez nią pisma procesowego, uniemożliwiających nadanie temu pismu prawidłowego biegu, nie może wywoływać negatywnych następstw dla strony.

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

IV.7006.221.2016 z 29 września 2016 r. – wniosek do Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie przepisów dotyczących zawiadomień o wydaniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Wniosek rozpoznany (uchwała z 27 lutego 2017 r., sygn. akt II OPS 2/16).

Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, że stosownie do art. 11f ust. 3 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych doręczenie dotychczasowemu właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu zawiadomienia o wydaniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (dalej: zrid) na adres wskazany w katastrze nieruchomości nie wyłącza w stosunku do tych osób skutków zawiadomienia o wydaniu decyzji w drodze publicznego ogłoszenia, o którym mowa w art. 49 Kodeksu postępowania administracyjnego.

NSA wskazał, że istnieją tylko dwie strony w postępowaniu zrid: wnioskodawca i inne strony. Wobec wnioskodawcy stosowana jest właściwa forma doręczenia, wobec pozostałych stron – forma publicznego ogłoszenia. Konstrukcja art. 11f ust. 3 ustawy nie pozwala wyłączyć stosowania art. 49 k.p.a. wobec dotychczasowego właściciela. Sąd odwołał się do reguł językowych wykładni, a także wykładni funkcjonalnej, która jest oparta na racjonalności i świadomości znaczenia używanych słów.

Jednocześnie NSA stwierdził, że nie można podzielić zapatrywania RPO o znaczeniu ostatniego zdania art. 11f ust. 3. „Skuteczność” doręczenia na adres z katastru nieruchomości nie oznacza domniemania doręczenia decyzji. Regulacja art. 11f ust. 3 jest dopełnieniem obowiązku poinformowania, a nie *lex specialis*. Sąd stwierdził też, że rozumienie art. 11f ust. 3 przyjęte w uchwale jest zgodne z istniejącą doktryną.

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.604.1.2016 z 16 stycznia 2017 r. – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na uchwałę Rady Powiatu w sprawie zakazu używania na obszarze zbiornika jednostek pływających o napędzie spalinowym.

Podstawą prawną zaskarżonej uchwały jest art. 116 ust. 1 Prawa ochrony środowiska. Zgodnie z tym przepisem Rada Powiatu, w drodze uchwały, ograniczy lub zakaze używania jednostek pływających lub niektórych ich rodzajów na określonych zbiornikach powierzchniowych wód stojących oraz wodach płynących, jeżeli jest to konieczne do zapewnienia odpowiednich warunków akustycznych na terenach przeznaczonych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich wydanie przez Radę Powiatu uchwały w sprawie wprowadzenia zakazu, o którym mowa powyżej, powinno zostać poprzedzone ustaleniami, czy na terenach rekreacyjno-wypoczynkowych znajdujących się w granicach danego powiatu panują odpowiednie warunki akustyczne, a w niniejszej sprawie brak jest jakichkolwiek informacji odnośnie dokonanych ustaleń, które byłyby podstawą wprowadzenia zakazu.

W świetle powyższego stwierdzić należy, że skoro przed wprowadzeniem zakazu używania jednostek pływających z napędem spalinowym nie dokonano żadnej analizy warunków akustycznych na terenach przyległych do zbiornika, to nie można uznać, że wprowadzenie tego zakazu było niezbędne. W związku z tym należy podkreślić, że brak jest dowodów na to, że zanim przedmiotowy zakaz został ustanowiony, warunki akustyczne na terenach rekreacyjno-wypoczynkowych nie spełniały kryterium adekwatności. Oznacza to, że podjęcie przez Radę Powiatu uchwały wprowadzającej zakaz używania jednostek pływających na zbiorniku było działaniem nieopartym na przesłankach ustawowych, a tym samym arbitralnym.

III.7064.280.2016 z 26 stycznia 2017 r. – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego utrzymującą w mocy decyzję Wójta Gminy odmawiającą przyznania świadczenia pielęgnacyjnego.

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

Zastosowanie zatem, po ogłoszeniu wyroku Trybunału, przepisu ustawy o świadczeniach rodzinnych w jego pełnym dotychczasowym brzmieniu przy rozstrzygnięciu o prawie skarżącego do świadczenia pielęgnacyjnego, w ocenie Rzecznika, pozostaje w sprzeczności z zasadami państwa prawa wynikającymi z Konstytucji.

BPW.511.9.2017 z 1 marca 2017 r. – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na decyzję Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w przedmiocie określenia kwoty i wzywającą do zwrotu otrzymanych środków z PFRON.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich rozstrzygnięcie Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy nie znajduje podstaw w obowiązującym prawie i z tego względu powinno zostać wyeliminowane z obiegu prawnego. Zdaniem Rzecznika domaganie się zwrotu udzielonej dotacji powinno przyjąć formę decyzji administracyjnej, co umożliwiłoby stronie kontrolę odwoławczą takiej czynności. Zaskarżone rozstrzygnięcie powinno spełniać wszystkie wymogi określone przepisami art. 107 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego. Należy do nich w szczególności pouczenie o przysługujących środkach zaskarżenia. Wydana w niniejszej sprawie decyzja tych wymogów jednakże nie spełnia. Brak pouczenia o możliwości wniesienia odwołania od powołanego rozstrzygnięcia miało wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, albowiem uniemożliwił weryfikację wezwania do zwrotu udzielonej dotacji w trybie odwoławczym.

Kwestionowane rozstrzygnięcie narusza także, zdaniem Rzecznika, art. 12a ustawy o rehabilitacji. Osoba niepełnosprawna może otrzymać ze środków Funduszu jednorazowo środki m.in. na podjęcie działalności gospodarczej w wysokości określonej w umowie zawartej ze starostą, nie więcej jednak niż do wysokości piętnastokrotnego przeciętnego wynagrodzenia, jeżeli wcześniej nie otrzymała bezzwrotnych środków publicznych na ten cel. Przytoczony przepis nie wskazuje w sposób jasny, czy warunkiem przyznania dotacji z PFRON jest fakt, że wnioskodawca nie otrzymywał w przeszłości bezzwrotnych środków publicznych na podjęcie działalności gospodarczej jako osoba niepełnosprawna, czy dotyczy również wsparcia finansowego w związku z podejmowaną działalnością gospodarczą, jeszcze przed powstaniem niepełnosprawności. Mając na względzie cel niniejszej ustawy, w przekonaniu Rzecznika Praw

Obywatelskich, przepis ten powinien odnosić się tylko i wyłącznie do takiej sytuacji, w której to osoba niepełnosprawna nie otrzymała wcześniej środków publicznych na podjęcie działalności gospodarczej. Odmienne interpretacja tego przepisu prowadziłaby do wniosku, że z powyższych uprawnień nie mogłaby skorzystać osoba, która stała się niepełnosprawna, a wcześniej jako osoba pełnosprawna korzystała z jakiejś formy publicznej pomocy na podjęcie działalności gospodarczej.

V.511.24.2017 z 20 marca 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 stanowiącej podstawę prawną do jego wydania. Szczegółowe upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego wymusza takie stanowienie przepisów prawa miejscowego, aby akt ten stanowił dopełnienie 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 stanowi istotne naruszenie 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.

Rzecznik Praw Obywatelskich przystąpił do postępowania przed Sądami Administracyjnymi:

V.7013.51.2015 z 10 stycznia 2017 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniach przed Naczelnym Sądem Administracyjnym dotyczących zwrotu kosztów zakupu leków sprowadzanych z zagranicy (sygn. akt II GSK 4717/16 i GSK 4768/16).

Wojewódzki Sąd Administracyjny uchylił zaskarżoną decyzję Ministra Zdrowia oraz utrzymaną nią w mocy decyzję w przedmiocie odmowy refundacji leku. Od wyroków sądu Minister Zdrowia wniósł skargi kasacyjne.

W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego wykluczona jest literalna wykładania przepisów ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych w zestawieniu z przepisami Prawa farmaceutycznego odnoszących się do wydania zgody na sprowadzenie leku z zagranicy.

Stosując wykładnię językową do interpretacji obu ustaw, zdaniem Sądu, przepisy pierwszej z nich dopuszczają na sprowadzanie z zagranicy jedynie leków nieposiadających pozwolenia do obrotu, a przepisy drugiej tylko leków posiadających takie pozwolenie. Normy wynikające z obu przepisów należy interpretować jako uzupełniające się, poszerzające katalog sytuacji, w których możliwe jest sprowadzanie leków z zagranicy. Literalna wykładania doprowadziłaby do wzajemnego wykluczania się tych przepisów.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich w uzasadnionych przypadkach należy dokonywać wykładni celowościowej, opartej na Konstytucji, ponieważ oparcie się tylko na wykładni językowej w tym przypadku prowadzi do sprzeczności decyzji Ministra z podstawowymi wartościami konstytucyjnymi takimi jak prawo do ochrony zdrowia oraz życia. W ocenie Rzecznika Minister może i powinien w takich przypadkach stosować wykładnię celowościową.

Powyższa argumentacja została już podzielona przez Naczelny Sąd Administracyjny w sprawie II GSK 2765/16, do której Rzecznik przystąpił. W uzasadnieniu wyroku Naczelny Sąd Administracyjny podzielił stanowisko co do konieczności interpretacji art. 39 ust. 1 ustawy o refundacji w ten sposób, że ma on zastosowanie nie tylko w przypadku leku nieposiadającego pozwolenia na dopuszczenie do obrotu, ale poprzez odwołanie do art. 4 ust. 9 Prawa farmaceutycznego w zw. art. 68 ust. 1 i 2 Konstytucji, ma on zastosowanie także w przypadku leku posiadającego pozwolenia na dopuszczenie do obrotu, jeżeli spełnione są warunki unormowane w tym ustępie (tj. ust. 9 art. 4 Pf). W sytuacji gdy żaden podmiot odpowiedzialny nie jest zainteresowany we wprowadzaniu spornego leku na rynek i w złożeniu stosownego wniosku o objęcie go refundacją, powyższa interpretacja ustawy o refundacji zapewni rzeczywistą, odpowiadającą wymogom Konstytucji, dostępność do systemu refundacji leków umożliwiającą, w sytuacjach zagrożenia życia lub zdrowia ludzi, refundację leków dopuszczonych do obrotu, lecz de facto niedostępnych na rynku.

Kolejnym argumentem przemawiającym za koniecznością oddalenia skargi kasacyjnej Ministra Zdrowia jest niewyjaśniona przez organ kwestia nierównego traktowania pacjentów przy wydawaniu zgód na refundację leku. Jak wskazał bowiem WSA w uzasadnieniu wyroku poddanemu kontroli w niniejszej sprawie, Minister nie wyjaśnił przekonująco w wydanych decyzjach, dlaczego podjęte w niniejszej sprawie rozstrzygnięcie jest całkowicie odmienne od innych rozstrzygnięć dotyczących spornego leku, na co wskazywał skarżący załączając

do akt niniejszego postępowania dowód w postaci decyzji wyrażającej przez ten sam organ zgodę na refundację.

Stanowisko uwzględnione (postanowienia z 21 lutego 2017 r., sygn. akt II GSK 4717/16, II GSK 4768/16).

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego skarga kasacyjna Ministra Zdrowia nie zasługuje na uwzględnienie. Zgodnie z art. 68 ust. 1 Konstytucji każdy ma prawo do ochrony zdrowia. Z art. 68 ust. 3 Konstytucji wynika zaś, że władze publiczne są obowiązane do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku. Świadczenia dla tych osób mają być więc traktowane w sposób szczególny. Mimo iż zakresu i formy tej szczególnej opieki Konstytucja nie określa, to nie ma wątpliwości, że na gruncie niniejszej sprawy prokonstytucyjna interpretacja art. 39 ust. 1 ustawy o refundacji prowadzi do jedynego wniosku, że jako produkt medycznie niezbędny i w Polsce niedostępny, wnioskowany lek może być refundowany w trybie określonym w art. 39 ustawy refundacyjnej.

Ponadto, Naczelny Sąd Administracyjny dostrzega wątpliwości dotyczące zgodności tego aktu prawnego z Konstytucją oraz widzi potrzebę autorytatywnej wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego, jednak podobnie jak Sąd I instancji, z uwagi na charakter sprawy, biorąc pod uwagę konieczność podjęcia bardzo szybkiego leczenia przez wnioskodawcę, odstąpił od zwrócenia się z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego.

V.510.77.2016 z 23 stycznia 2017 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w sprawie ze skargi Fabryki Samochodów Osobowych S.A. o wznowienie postępowania (sygn. akt II FSK 2777/16).

Sprawa dotyczy wznowienia postępowania zakończonego prawomocnym oddaleniem skargi na postanowienie Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie w przedmiocie ustalenia kosztów egzekucyjnych. Wyrokiem z 28 czerwca 2016 r. (sygn. akt SK 31/14) Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją regulacji, które legły u podstaw obciążenia zainteresowanej strony kosztami egzekucyjnymi.

Rzecznik Praw Obywatelskich, przystępując pismem z dnia 28 września 2016 r. do postępowania w sprawie o sygn. II FSK 1974/16, miał na względzie wsparcie argumentacji skarżącej, że jej skargi o wznowienie postępowania, nie można traktować jako przedwczesnej. Skarga wpłynęła do Sądu w dniu 6 lipca 2016 r. Natomiast wyrok Trybunału z dnia 28 czerwca 2016 r. o sygn. SK 31/14, na który powołuje się strona w swojej skardze, został opublikowany w Dzienniku Ustaw z dnia 16 sierpnia 2016 r.

Zdaniem Rzecznika zwłoka w publikacji wyroku Trybunału nie może negatywnie wpłynąć na możliwość realizacji konstytucyjnego prawa strony do wznowienia postępowania i wzruszenia zapadłego w jej sprawie orzeczenia. W

ocenie Rzecznika strona składając wniosek o wznowienie postępowania działała w dobrej wierze i z należytą starannością, będąc w uzasadnionym konstytucyjnie przekonaniu, że nie musi oczekiwać na publikację wyroku. Wyroki Trybunału Konstytucyjnego oczekiwały w tym czasie na publikację przez kilka miesięcy i strona nie mogła przewidzieć, czy i kiedy przedmiotowy wyrok zostanie opublikowany.

BPK.7201.1.2016 z 13 lutego 2017 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym dotyczącym zawieszenia postępowania przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w sprawie opłaty miejscowej.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich w trwającym postępowaniu Wojewódzki Sąd Administracyjny powinien dokonać oceny legalności obecnej uchwały, w kontekście spełnienia wymogów przewidzianych w odpowiednich przepisach prawa. Dla oceny legalności zaskarżonej uchwały istotne jest jedynie ustalenie, czy w chwili jej podejmowania spełnione były minimalne warunki klimatyczne, określone w aktach prawnych. Sąd zatem winien rozstrzygnąć, czy na gruncie obowiązujących przepisów zaskarżona uchwała Rady Miasta została podjęta prawidłowo. Zagadnienie konstytucyjności przepisów ustawy i rozporządzenia wydaje się dla sprawy wtórne, a sam fakt złożenia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego nie przesądza o toczącym się postępowaniu przed Trybunałem i nie powinien determinować zawieszenia obecnego postępowania przez sąd z urzędu. Przez prawie 9 lat od podjęcia uchwały Rady Miasta w sprawie ustalenia miejscowości w której pobiera się opłatę miejscową, ani przez półtora roku toczącego się w sprawie postępowania organ ten nie kwestionował konstytucyjności przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych ani rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie warunków, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową.

Ponadto, zdaniem Rzecznika, istotną okolicznością w sprawie, przemawiającą przeciwko zawieszeniu postępowania jest również to, że przedmiot rozpoznania stanowi indywidualna skarga obywatela i dotyczy zasadniczej kwestii pobierania opłaty miejscowej od wszystkich turystów przebywających w Mieście Z. Mając na uwadze konstytucyjne prawo obywatela do sądu oraz rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki, a także postulat szybkości postępowania zawieszenie postępowania w sprawie jest nieuzasadnione.

III.7064.60.2017 z 6 marca 2017 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym dotyczącym skargi na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego utrzymującą w mocy decyzję Prezydenta Miasta odmawiającą przyznania świadczenia pielęgnacyjnego.

W sprawie tej skarżąca, w związku z opieką nad niepełnosprawnym mężem, od 1 marca 2011 r. była uprawniona do pobierania świadczenia pielęgnacyjnego z tego tytułu. Na skutek nowelizacji przepisów ustawy o świadczeniach

rodzinnych prawo skarżącej do świadczenia pielęgnacyjnego nabytego na podstawie ostatecznej decyzji administracyjnej wygasło ex lege z dniem 30 czerwca 2013 r. Wnioskiem z dnia 10 października 2016 r. skarżąca wystąpiła o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym mężem, który legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, w którym określono, iż nie jest możliwe ustalenie daty powstania niepełnosprawności. Decyzją z dnia 12 października 2016 r., działający z upoważnienia Prezydenta Miasta, Zastępca Dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej odmówił przyznania wnioskowanego świadczenia w oparciu o treść art. 17 ust. 5 pkt 1 ustawy świadczeniach rodzinnych. Uzasadniając swoją decyzję organ wskazał, iż w 2014 r. przyznano skarżącej prawo do zasiłku dla opiekuna w związku z opieką nad osobą niepełnosprawną.

Powyższą decyzję skarżąca zaskarżyła do Samorządowego Kolegium Odwoławczego, wskazując m.in., iż od 2008 r. z uwagi na konieczność sprawowania opieki nad niepełnosprawnym mężem musiała zrezygnować z pracy, a w przypadku przyznania jej świadczenia pielęgnacyjnego wnosi o uchylenie zasiłku dla opiekuna. Kolegium rozpoznając odwołanie nie znalazło jednak podstaw do wzruszenia zakwestionowanego rozstrzygnięcia.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich nie sposób się zgodzić ze stanowiskiem wyrażonym przez organy obu instancji w niniejszej sprawie w zakresie interpretacji art. 17 ust. 5 pkt 1 lit b, art. 27 ust. 5 oraz art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych. Prawidłowe odczytanie treści ww. przepisów prowadzi bowiem do wniosku, że skarżąca opiekująca się niepełnosprawnym w stopniu znacznym mężem jest osobą uprawnioną do uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego, a posiadanie uprawnienia do zasiłku dla opiekuna nie może skutkować odmową przyznania świadczenia pielęgnacyjnego. Zbieg uprawnień do świadczenia pielęgnacyjnego oraz zasiłku dla opiekuna obliuguje skarżącą do dokonania wyboru jednego ze świadczeń. W konsekwencji – zdaniem Rzecznika – zaskarżone decyzje powinny zostać uchylone, gdyż zostały wydane w oparciu o błędną wykładnię prawa materialnego oraz z naruszeniem przepisów postępowania.

V.7002.2.2017 z 8 marca 2017 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym ze skargi kasacyjnej dotyczącej zakazu wprowadzania psów do parku miejskiego.

Wyrokiem z 26 marca 2015 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny oddalił skargę skarżących na uchwałę z dnia 13 marca 2014 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu korzystania z Ogrodu Saskiego w Mieście L. Zgodnie z art. 101 ustawy o samorządzie gminnym uprawnienie do wniesienia skargi przysługuje każdemu, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone kwestionowanym aktem organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Sąd stwierdził jednak, że skarżący nie wykazali, by zaskarżona

przez nich uchwała naruszała ich interes prawny, a zatem ich skarga podlega oddaleniu.

W skardze kasacyjnej zarzucono ww. wyrokowi w szczególności naruszenie przepisów prawa procesowego, tj. art. 134 § 1 w zw. z art. 57 § 1 pkt 3 p.p.s.a. w zw. z art. 101 ust. 1 u.s.g. poprzez przyjęcie, że skarżący wykazując naruszenie interesu prawnego mieli „przywołać przepisy prawa materialnego”, a także naruszenie prawa materialnego, tj. błędną wykładnię art. 101 ust. 1 u.s.g. poprzez przyjęcie, że skarżący nie posiadają legitymacji do skutecznego wniesienia skargi w niniejszej sprawie. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich zarzuty te należy uznać za zasadne.

W przedmiotowej sprawie okolicznością, którą sąd pierwszej instancji powinien był wziąć w szczególności pod uwagę, było to, że skarżący są właścicielami psów. Naruszenia interesu prawnego wskutek wydania zaskarżonej uchwały upatrywali zaś w tym, że zakazuje im ona wstępu do Ogrodu Saskiego w Mieście L. wraz z należącymi do nich zwierzętami. Tymczasem właściciel zwierzęcia domowego, w tym psa, jest uprawniony do wstępu ze zwierzęciem wszędzie tam, gdzie nie zakazują mu tego zasady współżycia społecznego lub ustawy. Prawidłowości tej tezy dowodzą przepisy powszechnie obowiązującego prawa. Sąd pierwszej instancji w sposób błędny przeprowadził ocenę legitymacji skargowej skarżących i w rezultacie wadliwie przyjął, że zaskarżony przez nich akt nie narusza ich interesu prawnego, wywodzonego z art. 140 Kodeksu cywilnego w zw. z art. 1 ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt w zw. z art. 4 pkt 17 tej ustawy.

IV.7006.247.2015 z 27 marca 2017 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w sprawie ustalenia wysokości i wypłaty odszkodowania za szkody powstałe wskutek przeprowadzenia przez nieruchomość linii elektroenergetycznej.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich wojewoda nie wyjaśnił wszystkich okoliczności faktycznych sprawy i oparł swoją decyzję o niepełną ocenę decyzji starosty i zgromadzonego w postępowaniu przed organem pierwszej instancji materiału dowodowego. Organ drugiej instancji powielił zawarte w uzasadnieniu decyzji pierwszoinstancyjnej ustalenia w przedmiocie wysokości należnego skarżącej odszkodowania, które zostały powzięte na podstawie niepełnej i błędnej oceny oszacowania odszkodowania w operacie szacunkowym. Organ drugiej instancji odmówił wnikliwego rozpatrzenia bardzo istotnych okoliczności sprawy, jakimi były przedstawiane zarzuty, co do nieuwzględnienia w operacie wszystkich szkód, za które należne jest odszkodowanie. Skarżąca w postępowaniach przed oboma organami administracji publicznej wносиła o skorzystanie z możliwości wystąpienia przez organ do organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych o dokonanie oceny prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego.

W ocenie Rzecznika zasada praworządności, wyrażona w Kodeksie postępowania administracyjnego i mająca walor zasady konstytucyjnej, nakazuje organom administracji publicznej w toku postępowania podejmowanie, z urzędu lub na wniosek stron, wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy i na podstawie jego całokształtu stwierdzić, czy dana okoliczność została udowodniona. Powyższe, w sposób oczywisty, w toku postępowania administracyjnego obciąża organy administracji publicznej, które nie mogą zwolnić się od tego obowiązku powołując się na wiadomości specjalne, posiadane przez rzeczoznawcę majątkowego. W toku postępowania administracyjnego operat szacunkowy stanowi dowód z opinii biegłego, który podlega takim samym dyrektywom procesowym, jak inne dowody przeprowadzane w postępowaniu administracyjnym, a więc m.in. podlega wszechstronnej ocenie organu.

Ograniczenie sposobu korzystania wprowadzone decyzją starosty w bardzo istotny sposób ingeruje w treść prawa własności, jakie przysługuje skarżącej do objętych decyzją nieruchomości. Ograniczenie to ze względu na swoją trwałość i głębokość ingerencji może być uznawane za tzw. faktyczne wywłaszczenie, co uzasadnia konieczność odniesienia się do oceny przyznanego odszkodowania w kontekście konstytucyjnego standardu wywłaszczenia.

Sądy administracyjne wydały następujące orzeczenia:

V.511.149.2016 z 18 maja 2016 r. – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na postanowienia uchwały rady miejskiej w sprawie strefy płatnego parkowania.

Skarga uwzględniona (wyrok z 10 stycznia 2017 r., sygn. akt II SA/Op 297/16).

Sąd podkreślił, że z przepisów wprost wynika, co należy uznać za strefę płatnego parkowania, i że tej definicji gmina powinna się trzymać. Nie do zaakceptowania jest stanowisko, że cała strefa płatnego parkowania może być uznana za „miejsce wyznaczone”. Ponadto, Sąd uznał również, że brak było podstaw prawnych do nałożenia, w drodze aktu prawa miejscowego, obowiązku ponoszenia opłaty za parkowanie pojazdów również w soboty. Konieczność podawania numeru rejestracyjnego, zdaniem Sądu, ogranicza prawo własności i dysponowania przez jednego właściciela kilkoma pojazdami. WSA zaznaczył też, że organ nie może pozbawiać kierowcy prawa do reklamacji w przypadku, gdy ten uiścił opłatę za parkowanie, lecz nie zostawił biletu w sposób wskazany w uchwale. Zdaniem sądu, gmina nie miała także podstaw do uregulowania praw i obowiązków funkcjonariuszy Straży Miejskiej.

V.565.126.2015 z 24 czerwca 2016 r. – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego dotycząca ustalenia strefy płatnego parkowania, wysokości opłat za parkowanie oraz sposobu pobierania tych opłat.

Skarga uwzględniona (wyrok z 21 lutego 2017 r., sygn. akt II SA/Bd 1139/16).

Według ustawy o drogach publicznych opłatę za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania pobiera się w wyznaczonym miejscu, w określone dni robocze, w określonych godzinach lub całodobowo. Ustawodawca zawarł delegację dla organu stanowiącego gminy do określenia zasad określenia wysokości oraz sposobu pobierania opłaty w strefie płatnego parkowania.

Użyte w ustawie pojęcie „dni robocze” nie zostało przez ustawodawcę zdefiniowane. W orzecznictwie sądowym oraz administracyjnym pojęcie to wykląda się w nawiązaniu do ustawowej kategorii dni wolnych od pracy. Katalog tych dni został zawarty w ustawie o dniach wolnych od pracy i obejmuje niedziele i święta wymienione w tej ustawie. Z ustawy tej wynika, że sobota nie jest dniem ustawowo wolnym od pracy, jednakże charakter soboty w rozważanym kontekście wywoływał wiele wątpliwości zarówno na gruncie prawa cywilnego, jak i prawa administracyjnego.

W uchwale z dnia 15 czerwca 2011 r., sygn. I OPS 1/11, NSA stwierdził, że sobota jest dniem równorzędnym z dniem ustawowo wolnym od pracy. W ocenie WSA, mając na uwadze zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, należy soboty w ten sam sposób traktować na gruncie tej samej gałęzi prawa, w tym na gruncie ustawy o drogach publicznych. Wobec braku legalnej definicji „dni roboczych”, interpretacja ustawy powinna uwzględniać taki sposób rozumienia, który zapewnia bezpieczeństwo prawne.

Mając na uwadze powyższe, Sąd uznał, że brak było podstaw prawnych do nałożenia, w drodze aktu prawa miejscowego, obowiązku ponoszenia opłaty za parkowanie pojazdów również w soboty. Dlatego zdaniem WSA zaskarżona uchwała wykracza poza granice władztwa prawodawczego Gminy, zatem została podjęta z istotnym naruszeniem przepisów prawa.

Ponadto, Sąd przyznał rację Rzecznikowi wskazującemu, że żaden ze składników ustawowego upoważnienia nie zawiera umocowania dla rady gminy do doprecyzowania w akcie prawa miejscowego materialnoprawnych skutków wniesienia opłaty, a takim niewątpliwie jest sformułowanie, że uiszczenie opłaty za parkowanie nie uprawnia do prowadzenia działalności gospodarczej w pojeździe lub z pojazdu. Sankcją za naruszenie upoważnienia ustawowego jest nieważność tej części aktu prawa miejscowego, w której przekroczone zostało upoważnienie ustawowe. Skoro zatem w upoważnieniu ustawowym nie zawarto delegacji dla rady gminy do uregulowania problematyki prowadzenia działalności gospodarczej w strefie płatnego parkowania, to ustanowiony przez Radę Miasta zakaz, pozostaje w sprzeczności z przepisami Konstytucji.

XI.816.13.2015 z 30 czerwca 2016 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym dotyczącym ustanowienia bezwzględneho zakazu zasiedlenia nieruchomości, w celu zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego na terenie gminy, a także ochrony życia i zdrowia obywateli.

Stanowisko uwzględnione (wyrok z 1 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Kr 679/16).

Sąd podzielił stanowisko skarżących, że w sprawie nie zaszła obiektywna przesłanka do wydania porządkowego aktu prawa miejscowego w postaci luki w prawie. Sąd uznał także, że zaskarżone akty nie prowadzą bezpośrednio do przeciwdziałania zagrożeniom naruszenia wymienianych przez ustawodawcę z art. 40 ust. 3 u.s.g. dóbr, a zatem nie została spełniona tzw. przesłanka subiektywna do wydania przepisu porządkowego. Zaskarżone zarządzenie i uchwała, wprowadzając zakaz zasiedlenia konkretnej nieruchomości, w sposób nieuzasadniony ograniczają również gwarantowane Konstytucją prawo własności.

Sąd stwierdził ponadto, że zaskarżone zarządzenie zostało podjęte z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 3 oraz art. 14 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Te same przesłanki spowodowały też o uznaniu za niegodną z prawem uchwały Rady Miejskiej zatwierdzającej to zarządzenie. Dlatego Sąd orzekł o stwierdzeniu nieważności zaskarżonego zarządzenia Burmistrza w całości oraz o stwierdzeniu nieważności zaskarżonej uchwały Rady Miejskiej w całości.

V.7200.23.2016 z 22 września 2016 r. – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na decyzję Ministra Środowiska w sprawie zatwierdzenia aneksu do planu urządzenia lasu sporządzonego na lata 2012–2021 dla Nadleśnictwa Białowieża w Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Białymstoku.

Skarga odrzucona (postanowienie z 14 marca 2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 2787/16).

W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego podejmowane przez ministra do spraw środowiska czynności dotyczą mienia Skarbu Państwa, który reprezentowany jest przez Lasy Państwowe. Czynności te nie mają charakteru zewnętrznego, nie mają bowiem adresata, do którego są kierowane. Tym samym nie rozstrzygają o prawach albo obowiązkach nieistniejącego adresata. Zatwierdzanie przez ministra do spraw ochrony środowiska planów urządzenia lasu, które to lasy są własnością Skarbu Państwa jest czynnością o charakterze wewnętrznym, podejmowaną w związku z wykonywaniem zadań o charakterze właścicielskim, a więc czynnością ze sfery *dominium*, a nie *imperium*.

V.510.77.2016 z 28 września 2016 r. – przystąpienie do postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym ze skargi Fabryki Samochodów Osobowych S.A. z siedzibą w Warszawie o wznowienie postępowania.

Stanowisko uwzględnione (wyrok z 9 lutego 2017 r., sygn. akt II FSK 1974/16).

Naczelny Sąd Administracyjny, mając na uwadze wyrok Trybunału Konstytucyjnego stwierdzający niekonstytucyjność przepisów, które stanowiły podstawę zaskarżonej decyzji, postanowił wznowić postępowanie w sprawie zakończonej prawomocnym orzeczeniem i rozpoznać sprawę na nowo w granicach, jakie określa podstawa wznowienia.

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

Skarga odrzucona (postanowienie z 2 lutego 2017 r., sygn. akt II SAB/Go 174/16).

Sąd stwierdził, że orzeczenie lekarskie nie należy do któregośkolwiek aktu (czynności) organu administracji publicznej, o których mowa w art. 3 § 2 p.p.s.a., zatem skarga na takie orzeczenie do sądu administracyjnego jest niedopuszczalna.

Zdaniem Sądu orzeczenie Wojewódzkiego Ośrodka Medycyny Pracy w przedmiocie stwierdzenia istnienia przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdami silnikowymi nie należy do kategorii aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Nie stanowi ono ani o prawach, ani o obowiązkach osoby badanej wynikających z przepisów prawa. Dopiero decyzja wydana na podstawie takiego orzeczenia przez organ administracji publicznej ma charakter władczy i rozstrzygający.

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

Postępowanie zawieszone (postanowienie z 7 lutego 2017 r., sygn. akt I SA/Łd 1110/16).

Sąd w uzasadnieniu przypomniał, że zgodnie z art. 125 § 1 pkt 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi sąd może zawiesić postępowanie z uwagi na prejudycjalność innego toczącego się postępowania, którego wynik będzie miał wpływ na rozstrzygnięcie sprawy.

WZF.519.3.2016 z 15 listopada 2016 r. – przystąpienie do postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym ze skargi kasacyjnej Komendanta Wojewódzkiego Policji w sprawie opłaty za przechowywanie broni.

Stanowisko uwzględnione (wyrok z 19 stycznia 2017 r., sygn. akt II OSK 1525/16).

W sprawie pozostawało bezspornym, że skarżąca, składając do depozytu broń myśliwską po zmarłym ojcu na czas trwania postępowania spadkowego, miała świadomość braku ponoszenia z tego tytułu jakichkolwiek opłat. Organ administracji nie powiadomił skarżącej o zmianie warunków przechowywania broni, która związana była z wejściem w życie obecnie obowiązującej ustawy o broni i amunicji. Z tego powodu KWP nie powinien aktualnie obciążać skarżącą kosztami przechowywania broni.

Organy administracji publicznej powinny prowadzić postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej. Ustawodawca zobowiązał organ do takiego działania, które w odbiorze strony będzie zasługiwało na miano wiarygodnego oraz rzetelnego. Niedopuszczalnym pozostaje w świetle tej zasady takie działanie organu, które prowadzi do wykorzystania niewiedzy strony, tak jak to miało miejsce w niniejszym postępowaniu. Organ powinien w toku postępowania czuwać nad tym, żeby strona nie poniosła szkody z powodu nieznajomości prawa, udzielając jej w tym celu niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. W takim wypadku organ ma wyraźny obowiązek, w możliwie jasny sposób, wyjaśnić całość okoliczności sprawy stronie i równie wyraźnie wskazać na ryzyko wiążące się z zaplanowanymi działaniami.

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

Skarga uwzględniona (wyrok z 21 marca 2017 r., sygn. akt I SA/Wa 73/17).

W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego skarga Rzecznika Praw Obywatelskich zasługuje na uwzględnienie, albowiem wszystkie podniesione w niej zarzuty są trafne. Zdaniem Sądu organ orzekający dokonał błędnej wykładni art. 27 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Okoliczność pobierania przez skarżącą świadczenia pielęgnacyjnego na jedno dziecko, nie mogła stanowić podstawy do odmowy przyznania świadczenia rodzicielskiego na młodszego syna. Prawo do przyznania jednego ze świadczeń na skutek zbiegu uprawnień na podstawie wyboru osoby uprawnionej nie dotyczy bowiem sytuacji, gdy mamy do czynienia z wychowywaniem lub opieką nad różnymi dziećmi.

V.7200.49.2014 z 23 grudnia 2016 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym ze skargi Stowarzyszenia „Czyste Radiowo” na decyzję Głównego Inspektora Ochrony Środowiska

umarzającą postępowanie w sprawie wstrzymania działalności instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych.

Stanowisko uwzględnione (wyrok z 24 stycznia 2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 2181/16).

W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego organy orzekające w niniejszej sprawie na podstawie art. 364 Prawa o ochronie środowiska, prowadząc postępowanie wyjaśniające nie oceniły w sposób rzetelny wykonywania obowiązków przez Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania, jako prowadzącego instalację do mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych. Podstawowym celem przepisów na podstawie których MPO prowadzi eksploatację instalacji, jest zapobieganie przekształceniu emisji w zanieczyszczenie. Oznacza to, że sama możliwość powodowania zanieczyszczenia, wskutek eksploatacji przedmiotowej instalacji, powinna powodować podjęcie działań zmierzających do ograniczania zakresu i skutków emisji oraz takiego jej kształtowania na przyszłość w celu zapobieżenia powstaniu zanieczyszczenia. Obowiązkiem organu prowadzącego postępowanie na podstawie art. 364 p.o.ś. powinno być zatem ustalenie, czy prowadzenie przez MPO instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych nie spowodowało sytuacji, w której emisja pochodząca z tej instalacji przekształciła się w zanieczyszczenie lub może przekształcić się w zanieczyszczenie powodując tym samym pogorszenie stanu środowiska w znacznych rozmiarach, a także czy może ona zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi.

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

Postępowanie umorzone (postanowienie z 14 lutego 2017 r., sygn. akt II SA/Go 37/17).

W odpowiedzi na skargę Rzecznika Praw Obywatelskich organ wskazał, że zaskarżona decyzja została wyeliminowana z obrotu prawnego. Wraz z uzupełnieniem braków formalnych wniesionej skargi Rzecznik złożył oświadczenie o cofnięciu skargi i wniósł o umorzenie postępowania sądowoadministracyjnego, wskazując na okoliczność, że uchylono decyzję o odmowie umieszczenia w domu pomocy społecznej, a skarżący został do niego przyjęty.

Skargi kasacyjne Rzecznika Praw Obywatelskich do Naczelnego Sądu Administracyjnego:

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.

Rzecznik Praw Obywatelskich nie podziela stanowiska wyrażonego w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego o niedopuszczalności drogi sądowej w niniejszej sprawie. Przyjęcie takiego poglądu oznaczałoby pozbawienie obywatela polskiego ubiegającego się o stanowisko w służbie publicznej prawa wynikającego z art. 60 Konstytucji, tj. równego dostępu do służby publicznej.

Zdaniem Rzecznika materia aktu podejmowanego przez Prezydenta RP, która wprost wkracza w sferę konstytucyjnej odrębności i niezależności władzy sądowniczej wyklucza w tym przypadku przyjęcie, że określenie „powołanie sędziego” może obejmować również odmowę jego powołania. W tym przypadku bowiem właśnie ze względu na to, że akt Prezydenta RP wkracza na pole objęte konstytucyjnymi gwarancjami odrębności i niezależności władzy sądowniczej, normy konstytucyjne powinny podlegać ścisłej, a nie rozszerzającej wykładni. Nie ma przecież owej konstytucyjnej odrębności i niezależności władzy sądowniczej wówczas, gdy organ władzy wykonawczej za pomocą dyskrecjonalnych i nie podlegających jakiejkolwiek kontroli zewnętrznej aktów, decyduje o obsadzie kadrowej wymiaru sprawiedliwości.

W związku z powyższym, w ocenie Rzecznika, należy przyjąć, że kompetencje Prezydenta RP w procedurze powoływania sędziów nie mogą podlegać wykładni rozszerzającej, ani też nie mogą opierać się na domniemaniach. Prezydent RP poprzez swojego przedstawiciela w Krajowej Radzie Sądownictwa ma możliwość aktywnego uczestniczenia w procesie wyłonienia kandydata na sędziego, ma też możliwość, w przypadku ujawnienia nowych okoliczności dotyczących osoby wskazanej we wniosku o powołanie, zwrócić się do KRS o ponowne rozpatrzenie sprawy. Nie może natomiast odmówić powołania sędziego, gdyż akt taki nie mieści się w granicach wyznaczonych gramatycznym brzmieniem art. 144 ust. 3 pkt 17 i art. 179 Konstytucji, zaś inna niż gramatyczna wykładnia tych norm konstytucyjnych nie jest możliwa z powodów wskazanych powyżej.

Rzecznik zwraca również uwagę na przepisy Konstytucji, w myśl których każdy ma prawo do sądu i ustawa nie może zamykać nikomu drogi sądowej dochodzenia naruszonych praw i wolności. Ponadto, Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 10 maja 2000 r. (sygn. akt K 21/99) stwierdził, że prawa określone w art. 60 Konstytucji należą do kategorii praw konstytucyjnych, do których odnosi się bezwzględny zakaz zamykania drogi sądowej. Każda osoba będąca obywatelem polskim i korzystająca z pełni praw publicznych ma być traktowana na jednakowych zasadach, co zakłada weryfikowalność kryteriów naboru do służby.

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.

Rzecznik Praw Obywatelskich nie podziela stanowiska wyrażonego w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego o niedopuszczalności drogi sądowej w niniejszej sprawie. Przyjęcie takiego poglądu oznaczałoby pozbawienie obywatela polskiego ubiegającego się o stanowisko w służbie publicznej prawa wynikającego z art. 60 Konstytucji, tj. równego dostępu do służby publicznej.

Zdaniem Rzecznika materia aktu podejmowanego przez Prezydenta RP, która wprost wkracza w sferę konstytucyjnej odrębności i niezależności władzy sądowniczej wyklucza w tym przypadku przyjęcie, że określenie „powołanie sędziego” może obejmować również odmowę jego powołania. W tym przypadku bowiem właśnie ze względu na to, że akt Prezydenta RP wkracza na pole objęte konstytucyjnymi gwarancjami odrębności i niezależności władzy sądowniczej, normy konstytucyjne powinny podlegać ścisłej, a nie rozszerzającej wykładni. Nie ma przecież owej konstytucyjnej odrębności i niezależności władzy sądowniczej wówczas, gdy organ władzy wykonawczej za pomocą dyskrecjonalnych i nie podlegających jakiejkolwiek kontroli zewnętrznej aktów, decyduje o obsadzie kadrowej wymiaru sprawiedliwości.

W związku z powyższym, w ocenie Rzecznika, należy przyjąć, że kompetencje Prezydenta RP w procedurze powoływania sędziów nie mogą podlegać wykładni rozszerzającej ani też nie mogą opierać się na domniemaniach. Prezydent RP poprzez swojego przedstawiciela w Krajowej Radzie Sądownictwa ma możliwość aktywnego uczestniczenia w procesie wyłonienia kandydata na sędziego, ma też możliwość, w przypadku ujawnienia nowych okoliczności dotyczących osoby wskazanej we wniosku o powołanie, zwrócić się do KRS o ponowne rozpatrzenie sprawy. Nie może natomiast odmówić powołania sędziego, gdyż akt taki nie mieści się w granicach wyznaczonych gramatycznym brzmieniem art. 144 ust. 3 pkt 17 i art. 179 Konstytucji, zaś inna niż gramatyczna wykładnia tych norm konstytucyjnych nie jest możliwa z powodów wskazanych powyżej.

Rzecznik zwraca również uwagę na przepisy Konstytucji, w myśl których każdy ma prawo do sądu i ustawa nie może zamykać nikomu drogi sądowej dochodzenia naruszonych praw i wolności. Ponadto, Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 10 maja 2000 r. (sygn. akt K 21/99) stwierdził, że prawa określone w art. 60 Konstytucji należą do kategorii praw konstytucyjnych, do których odnosi się bezwzględny zakaz zamykania drogi sądowej. Każda osoba będąca obywatelem polskim i korzystająca z pełni praw publicznych, ma być traktowana na jednakowych zasadach, co zakłada weryfikowalność kryteriów naboru do służby.

V.7108.116.2015 z 28 lutego 2017 r. – skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego oddalający skargę na postanowienie Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych.

Rzecznik Praw Obywatelskich zarzucił zaskarżonemu wyrokowi naruszenie przepisów postępowania, mogące mieć wpływ na wynik sprawy, tj. art. 141 § 4 p.p.s.a. poprzez nierozpoznanie zawartego w skardze zarzutu naruszenia procedury administracyjnej oraz art. 134 § 1 p.p.s.a. poprzez ograniczenie badania legalności zaskarżonego postanowienia do (części) zarzutów podniesionych w skardze, a także naruszenie przepisów prawa materialnego poprzez ich błędną wykładnię, tj. art. 156 § 1 pkt 2 K.p.a. poprzez wadliwe zdekodowanie pojęcia „rażącego naruszenia prawa”, o którym mowa w tym przepisie.

Wojewódzki Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych nałożył na uczestnika postępowania administracyjną karę pieniężną. Decyzja została doręczona uczestnikowi, mimo że ustanowił on w sprawie pełnomocnika – córkę zamieszkującą pod tym samym adresem. Uczestnik niniejszego postępowania złożył, w terminie 14 dni liczonym od daty doręczenia mu decyzji, odwołanie. Organ, do którego wpłynęło odwołanie, uznał, że zostało ono złożone przedwcześnie z uwagi na okoliczność, że zaskarżoną decyzję doręczono bezpośrednio stronie, a nie ustanowionemu w sprawie pełnomocnikowi. W takim stanie rzeczy organ uznał, że decyzja nie weszła do obrotu prawnego, a co za tym idzie nie ma możliwości jej zakwestionowania. Względem postanowienia, na skutek wniosku Rzecznika o stwierdzenie nieważności, zainicjowano postępowanie nadzwyczajne. W kończącym postanowieniu organ odmówił stwierdzenia nieważności postanowienia.

W skardze wywiedzionej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego Rzecznik zarzucił organowi wydanie zaskarżonego postanowienia, odmawiającego stwierdzenia nieważności, z naruszeniem przepisów postępowania poprzez odmowę stwierdzenia nieważności tegoż postanowienia i niepoprzedzenie jego wydania ustaleniami i oceną okoliczności, co miało istotny wpływ na jego wadliwość. W uzasadnieniu wyroku oddalającego skargę Rzecznika, Wojewódzki Sąd Administracyjny stanął na stanowisku, że organ nie dopuścił się naruszeń prawa, które mogłyby mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

W ocenie Rzecznika organ przeprowadził badanie nie ustalając wszystkich okoliczności mających wpływ na kwalifikowaną wadliwość postanowienia stwierdzającego niedopuszczalność odwołania czym dopuścił się naruszenia przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu nieważnościowym. Uchybienie to w sposób oczywisty rzutowało na wynik postępowania. Zdaniem Rzecznika, gdyby Sąd Pierwszej Instancji nie pominął zawartego w skardze Rzecznika zarzutu, doszedłby do podobnego przekonania.

V.565.3.2016 z 20 marca 2017 r. – skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego na postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego odrzucającego skargę Rzecznika na bezczynność Wojewódzkiego Ośrodka Medycyny Pracy.

Możliwości przywrócenia uprawnień do kierowania pojazdami daje wyłącznie orzeczenie wydane przez wojewódzki ośrodek medycyny pracy. Brak takiego orzeczenia w sposób automatyczny wyklucza możliwość przywrócenia uprawnień, a zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich treść przepisów ustawy o kierujących pojazdami nie pozostawia wątpliwości, że złożenie wniosku statuuje po stronie właściwego podmiotu obowiązek przeprowadzenia badań.

W ocenie Rzecznika, wbrew twierdzeniu Sądu pierwszej instancji, uczestnik niniejszego postępowania nie będzie mógł poszukiwać ochrony przed bezzasadnym powstrzymywaniem się przez organ od przeprowadzenia badań lekarskich w ramach postępowania o przywrócenie uprawnień do kierowania pojazdami. Tymczasem art. 45 ust. 1 Konstytucji gwarantuje każdemu możliwość sądowej ochrony.

Uzasadnienie zaskarżonego postanowienia w przeważającej mierze sprowadza się do przedstawienia poglądów judykatury na kwestię dopuszczalności zaskarżenia orzeczenia stwierdzającego przeciwwskazania do kierowania pojazdami. Rzecznik przedstawił szczegółową argumentację, przemawiającą za uznaniem, że czynność przeprowadzenia takiego badania musi być w świetle art. 3 § 1 pkt 4 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi traktowana jako inna czynność z zakresu administracji publicznej dotycząca uprawnień lub obowiązków. Rzecznik wskazywał, że w przeciwieństwie do samego orzeczenia lekarskiego czynność badania lekarskiego posiada wszystkie z wymienianych w orzecznictwie i doktrynie cech takiej czynności. Sąd, poza przytoczeniem, nie odniósł się do argumentacji Rzecznika. W konsekwencji przyjąć należy, że uchybił obowiązkowi odniesienia się do podniesionych w skardze zarzutów.

Naczelny Sąd Administracyjny wydał następujące orzeczenia:

BPG.511.47.2015 z 11 sierpnia 2015 r. – skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego oddalającej skargę na informację Komendanta Straży Miejskiej w sprawie wyniku naboru do pracy na stanowisko od aplikanta do starszego specjalisty.

Skarga uwzględniona (wyrok z 24 stycznia 2017 r., sygn. akt I OSK 2966/15).

Według Naczelnego Sądu Administracyjnego proces naboru jest jednym konkretnym procesem, ciągiem czynności, zwieńczonym ogłoszeniem informacji o jego wynikach i dopiero ta informacja końcowa może być przedmiotem skargi do sądu administracyjnego, w stosunku do wszystkich osób biorących udział w naborze. Dlatego, w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, nie można zgodzić się ze stanowiskiem Sądu I instancji odnośnie tego, że skarżący mógł skarżyć czynność niedopuszczenia go do kolejnego etapu postępowania rekrutacyjnego.

V.511.564.2015 z 10 czerwca 2016 r. – skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na przepisy uchwały Rady Miejskiej w Ł. w sprawie ustalenia wysokości opłat za usuwanie i przechowywanie pojazdów usuniętych z dróg na terenie miasta Ł. w 2016 roku.

Skarga uwzględniona (wyrok z 13 stycznia 2017 r., sygn. akt I OSK 1916/16).

Naczelny Sąd Administracyjny podzielił argumentację Rzecznika, że określając stawki opłat za odholowanie pojazdów Rada Miejska nie uwzględniła ustawowego kryterium kosztów usuwania pojazdów. Prawidłowa wykładnia tej przesłanki oznacza wzięcie pod uwagę rzeczywistych kosztów usług holowania pojazdów, które kształtują się w danym powiecie, a nie szeroko rozumianych kosztów ponoszonych przez powiat w związku z usuwaniem pojazdów z dróg. W konsekwencji, zdaniem Sądu, Rada Miejska w istotny sposób naruszyła przepisy Prawa o ruchu drogowym. W rezultacie NSA uchylił wcześniejszy wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego i stwierdził nieważność zaskarżonej przez Rzecznika uchwały.

VII.6060.44.2015 z 16 sierpnia 2016 r. – skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego na postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego odrzucające skargę na bezczynność Naukowej i Akademickiej Sieci Komputerowej w sprawie rozpoznania wniosku o udostępnienie informacji publicznej.

Skarga kasacyjna oddalona (postanowienie z 21 marca 2017 r., sygn. akt I OSK 2500/16).

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego uzasadnienie zaskarżonego postanowienia prezentuje wszystkie wymagane nim elementy, a przede wszystkim wystarczające ustalenia faktyczne i rozważania prawne pozwalające na dokonanie tej kontroli instancyjnej. Analiza uzasadnienia prowadzi do wniosku, że odpowiada ono wymaganiom stawianym w przepisach prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, przede wszystkim dlatego, że prezentuje stan faktyczny w zakresie istotnym dla materii rozstrzygnięcia, jak i wyjaśnienie jego podstawy prawnej. Ponadto, Sąd stwierdził, że wbrew twierdzeniom skarg kasacyjnych użyte w art. 2 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej pojęcie „każdy” oznacza tylko uprawnienie do uzyskania informacji przez m.in. wszystkie osoby fizyczne, natomiast nie można utożsamiać tego zwrotu z uprawnieniem do samodzielnego działania osób niemających pełnej zdolności do czynności prawnych.

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:

VII.510.31.2016 z 27 stycznia 2017 r. – w sprawie zbadania zgodności z Konstytucją ustaw dotyczących Trybunału Konstytucyjnego.

Rzecznik Praw Obywatelskich zaskarżył przepisy, które naruszają prawa pracownicze pracowników Biura Trybunału Konstytucyjnego, dają władzy wykonawczej prawo do ingerencji w prace Trybunału i ograniczają kompetencje TK do ochrony praw i wolności obywateli.

Zdaniem Rzecznika utworzenie w miejsce Biura Trybunału dwóch innych jednostek organizacyjnych stanowi zagrożenie dla istniejących stosunków pracy. Zaskarżone przepisy wprowadzające nie zawierają jakichkolwiek kryteriów merytorycznych weryfikacji dotychczasowej kadry urzędniczej zatrudnionej w Biurze Trybunału. Zastosowana konstrukcja prawna sprowadza się więc do tego, że jeśli bez podania jakiejkolwiek przyczyny pracownikom Biura Trybunału nie zostaną zaproponowane nowe warunki pracy i płacy, to ich stosunki pracy wygasną z mocy samego prawa. Przepisy te w sposób przedmiotowy traktują dotychczasowych pracowników Biura Trybunału. Nie nakazują one bowiem uwzględniać przy podejmowaniu decyzji o dalszym zatrudnieniu ich kwalifikacji ani takich indywidualnych właściwości, jak macierzyństwo czy rodzicielstwo.

Problematyczny w opinii Rzecznika jest również przepis, który przyznaje władzy ustawodawczej prawo do oceny prawidłowości orzeczeń Trybunału oraz dzielący orzeczenia na wyroki i rozstrzygnięcia, nie mając w tym zakresie żadnego umocowania w Konstytucji. Za naruszające Konstytucję należy również uznać te regulacje, które dopuszczają możliwość niepublikowania orzeczeń Trybunału dotyczących aktów normatywnych, które utraciły moc.

Kolejny problem konstytucyjny dotyczy ponownego usiłowania przez ustawodawcę dokonania zmiany obsady personalnej Trybunału Konstytucyjnego poprzez pominięcie w tej obsadzie sędziów, którzy zostali prawidłowo wybrani przez Sejm VII kadencji i zastąpienie ich osobami, które zostały wybrane przez Sejm VIII kadencji na stanowiska już prawidłowo obsadzone. W ocenie Rzecznika czyni to wbrew ostatecznym i mającym moc powszechnie obowiązującą orzeczeniom Trybunału Konstytucyjnego. W rezultacie ustawodawca usiłuje powiększyć liczbę sędziów Trybunału Konstytucyjnego ponad konstytucyjny limit 15 sędziów. Skoro trzy stanowiska sędziowskie zostały prawidłowo obsadzone przez Sejm VII kadencji, to ustawodawca nie ma możliwości wprowadzenia na te stanowiska przed zakończeniem kadencji prawidłowo wybranych sędziów Trybunału innych osób, nawet wówczas, gdy złożyły one ślubowanie przed Prezydentem RP.

Niepokój Rzecznika budzą ponadto przepisy dotyczące postępowania dyscyplinarnego, które swoją treścią normatywną nawiązują do przepisów już uznanych za niekonstytucyjne. Rzecznik stoi na stanowisku, że dla realizacji wynikającego z Konstytucji obowiązku zachowania zasady niezawisłości sędziowskiej niezbędne są prawne gwarancje tej niezawisłości. Jedną z nich jest pozostawienie Trybunałowi inicjatywy w zakresie realizacji odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Trybunału. Jest to konieczne do zapewnienia niezależności Trybunału od innych organów państwa, zarówno zaliczanych do władzy ustawodawczej, jak i władzy wykonawczej czy sądowniczej. Przepisy ustaw zwykłych powinny raczej stwarzać dalsze gwarancje zapewnienia niezawisłości sędziowskiej, a nie przyznawać organom władzy wykonawczej uprawnienia bezpośrednio do oddziaływania na sytuację sędziów Trybunału.

W ocenie Rzecznika za niekonstytucyjne również należy uznać wprowadzone w ustawie rozwiązanie, stanowiące odstępstwo od wcześniejszych przepisów ustawowych regulujących postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, przewidujące, że Trybunał nie umarza postępowania z przyczyny utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał, jeżeli wydanie orzeczenia jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw, ale jedynie jeśli postępowanie zostało zainicjowane skargą konstytucyjną. Jeśli dane postępowanie zostało zainicjowane inaczej (wnioskiem albo pytaniem prawnym) ww. przesłanka nie występuje i Trybunał zobowiązany będzie do umorzenia postępowania. Takie rozwiązanie w sposób niedopuszczalny konstytucyjnie pozbawia możliwości uzyskania wiążącego i ostatecznego merytorycznego orzeczenia o konstytucyjności podmioty praw i wolności tylko z powodu innego trybu wszczęcia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Podkreślenia wymaga fakt, że nie tylko postępowania wszczynane skargą konstytucyjną służą ochronie podstawowych wolności i praw. Ochronę praw obywatelskich ma na celu także wiele postępowań wszczynanych pytaniami prawnymi sądów oraz wnioskami abstrakcyjnymi legitymowanych konstytucyjnie podmiotów.

IV.7002.55.2014 z 24 lutego 2017 r. – w sprawie objęcia prywatnych nieruchomości regulacjami prawnymi, ograniczającymi możliwość wykonywania uprawnień właścicielskich ze względu na ochronę środowiska.

Dotkniętym ograniczeniami podmiotom wskazanym w art. 129 ust. 1-3 Prawa ochrony środowiska ustawodawca przyznał roszczenia o wykup bądź odszkodowanie, których możliwość zgłaszania została ograniczona dwuletnim terminem, liczonym od dnia wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego wprowadzającego te ograniczenia. W orzecznictwie sądowym ugruntowany jest pogląd o zawitym charakterze powyższego terminu, konsekwencją jego upływu jest wygaśnięcie prawa lub uprawnienia. Analogiczne roszczenia związane z ograniczeniami możliwości zagospodarowania

nieruchomości przewiduje wiele przepisów prawnych, jednakże co do zasady możliwość ich dochodzenia nie jest ograniczona prekluzyjnym terminem.

Istotą wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich jest zarzut niekonstytucyjności ograniczenia krótkim terminem zawitym roszczeń właścicieli nieruchomości, których sposób korzystania z nieruchomości został ograniczony ze względu na ochronę środowiska. W ocenie Rzecznika krótki termin na zgłoszenie roszczeń rodzi poważne wątpliwości co do realności środków prawnych pozwalających uprawnionym zrekompensować utratę wartości nieruchomości, gdyż w wielu przypadkach roszczenia mogą wygasnąć, zanim uprawnieni uświadomią sobie ich istnienie. Ani informacje o wprowadzanych ograniczeniach sposobu korzystania z nieruchomości ani informacje o dostępnych roszczeniach i zawitym terminie ich podnoszenia nie są indywidualnie komunikowane uprawnionym. W tej sytuacji uprawnieni mogą zostać bez swojej winy pozbawieni możliwości dochodzenia przysługujących im roszczeń, co w sposób oczywisty jest niezgodne z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez niego prawa, stanowiącą jedną z wyznaczników zapisanej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawa.

Kolejny problem konstytucyjny dotyczy nierównego, dyskryminującego traktowania roszczeń właścicieli i innych uprawnionych z tytułu ograniczonych praw rzeczowych do nieruchomości, które zostały objęte ograniczeniami ze względu na ochronę środowiska, w porównaniu do roszczeń właścicieli nieruchomości, które objęte zostały ograniczeniami w zagospodarowaniu ze względu na inne cele publiczne. Polega ono na wprowadzeniu zawitego, krótkiego terminu podnoszenia roszczeń opartych na ograniczeniach zagospodarowania nieruchomości ze względu na ochronę środowiska, który to termin nie występuje w regulacjach prawnych odnoszących się do innych ograniczeń w zagospodarowaniu ze względu na cele publiczne. Zdaniem Rzecznika brak jest podstaw do twierdzenia, że dolegliwość ograniczeń zagospodarowania wprowadzonych ze względu na ochronę środowiska jest, co do zasady, mniejsza niż ograniczeń wprowadzanych ze względu na inne cele.

V.7013.55.2015 z 17 marca 2017 r. – w sprawie zbadania zgodności z Konstytucją wskazanych załączników obwieszczenia Ministra Zdrowia w sprawie wykazu refundowanych leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich zakwestionowane opisy programów lekowych wprowadzonych przez obwieszczenie Ministra Zdrowia wprowadzają w sposób nieznaný Konstytucji do porządku prawnego normy prawne upoważniające Zespół Koordynacyjny ds. Leczenia Chorób Ultrazadkowych do decydowania o tym, kto i na jak długo zostanie zakwalifikowany do kręgu osób upoważnionych do otrzymania świadczenia gwarantowanego w postaci udziału w programie lekowym. Zdaniem Rzecznika istota problemu polega na tym, że opisy programów lekowych w drodze obwieszczenia wprowadzają do porządku

prawnego normy prawne regulujące zasady kwalifikacji pacjentów do leczenia, które powinny znajdować wyraźne umocowanie w ustawie.

Zgodnie z przepisami Konstytucji źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Konstytucyjny system źródeł prawa opiera się na podziale źródeł prawa na źródła prawa powszechnie obowiązującego i źródła prawa wewnętrznego. Potwierdzając rozwiązanie przyjęte przez ustrojodawcę, Trybunał Konstytucyjny wykluczył istnienie jakiejś trzeciej, pośredniej kategorii źródeł prawa. Konstytucyjna regulacja źródeł prawa powszechnie obowiązującego przybrała charakter zamkniętego wyliczenia powszechnie obowiązujących aktów normatywnych i podmiotów uprawnionych do ich stanowienia. Oznacza to, że naruszeniem Konstytucji jest zamieszczenie norm abstrakcyjno-generalnych w innym akcie, niż wymienionym wprost w Konstytucji.

Zdaniem Rzecznika obwieszczenie nie jest konstytucyjnym źródłem prawa i stanowi akt o charakterze technicznym. W obwieszczeniu Ministra Zdrowia w określonej w petitum wniosku części zawarto nowość normatywną. Tym samym wprowadzenie przez Ministra Zdrowia regulacji o charakterze normatywnym w formie aktu niemieszczącego się w konstytucyjnym katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego stanowi naruszenie Konstytucji. Ponadto, w opinii Rzecznika zakwestionowane fragmenty obwieszczenia ingerują w prawo pacjentów do równego dostępu do gwarantowanych świadczeń opieki zdrowotnej. Kwestie związane z zaliczeniem i wykluczeniem pacjentów z kręgu osób uprawnionych do udziału w programie lekowym, jako wyznaczające warunki i zakres udzielania świadczeń, powinny zostać uregulowane w ustawie.

Trybunał Konstytucyjny wydał następujące orzeczenia w sprawie wniosków Rzecznika Praw Obywatelskich:

KMP.573.25.2014 z 22 lipca 2013 r. – wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie systemu izolacji nieletnich ze względu na bezpieczeństwo i porządek w zakładzie poprawczym lub schronisku dla nieletnich.

Postępowanie umorzone (postanowienie z 7 marca 2017 r., sygn. akt U 7/13).

Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie wskutek cofnięcia wniosku przez Rzecznika Praw Obywatelskich. W piśmie z 5 sierpnia 2016 r. Rzecznik cofnął wniosek i wystąpił o umorzenie postępowania podnosząc, że zaskarżony § 25 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia z 2001 r. został uchylony 10 lipca 2016 r. na mocy § 1 pkt 22 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości zmieniającego rozporządzenie w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich. Zdaniem Rzecznika rozporządzenie zmieniające usunęło normy prawne godzące w konstytucyjną wolność osobistą obywatela, co uzasadnia cofnięcie wniosku.

V.7224.3.2014 z 11 września 2013 r. – wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie podwójnych sankcji za uczestnictwo w grze hazardowej.

Postępowanie umorzone (postanowienie z 7 marca 2017 r., sygn. akt K 40/13).

Trybunał Konstytucyjny uznał, że wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich zawierał uchybienia formalnoprawne, które uniemożliwiły merytoryczne rozpoznanie i wydanie wyroku oraz zrodziły konieczność umorzenia postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u o TK z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku. Trybunał wskazał, że sposób ujęcia wniosku uniemożliwił Trybunałowi ustalenie rzeczywistej treści żądania wnioskodawcy, zaś sam wnioskodawca nie dochował wymagania precyzyjnego oznaczenia przedmiotu zaskarżenia. Ponadto TK dostrzegł uchybienia formalne w zakresie wymagania wskazania właściwych wzorców kontroli i przedstawienia dostatecznie przekonującego uzasadnienia twierdzenia o ich naruszeniu. Trybunał stwierdził również, iż wnioskodawca nie przedstawił dowodu na to, że podczas stosowania art. 89 ust. 1 pkt 3 u.g.h. i art. 109 k.k.s. faktycznie dochodzi do kumulatywnego karania uczestnika nielegalnej gry hazardowej. Rzecznik nie przywołał bowiem żadnej konkretnej sprawy potwierdzającej to założenie ani nie dokonał analizy orzecznictwa sądowego, czy też działania organów administracji.

II.519.1442.2014 z 20 czerwca 2014 r. – wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie przepisu Kodeksu wykroczeń pomijającego przesłankę „znikomej społecznej szkodliwości czynu” jako wyłączającej odpowiedzialność za wykroczenie.

Postępowanie umorzone (postanowienie z 1 marca 2017 r., sygn. akt K 13/14).

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wniosek Rzecznika inicjujący postępowanie nie odpowiada wymaganiom wynikającym z ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Zdaniem Trybunału wobec respektowania generalnej zasady, jaką jest domniemanie konstytucyjności aktu normatywnego, samo wskazanie w petitum wzorca kontroli, bez szczegółowego odniesienia się w uzasadnieniu wniosku do kwestionowanej regulacji prawnej lub lakoniczne sformułowanie zarzutu niekonstytucyjności nie może zostać uznane za wskazanie argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności w rozumieniu przepisów regulujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym.

VII.7030.8.2014 z 8 stycznia 2015 r. – wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie realizacji obowiązkowego przygotowania

przedszkolnego przez dzieci członków służby zagranicznej wykonujących obowiązki służbowe w placówce zagranicznej.

Wniosek uwzględniony (wyrok z 23 lutego 2017 r., sygn. akt K 2/15).

Trybunał Konstytucyjny uznał, że realizacja obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego jest elementem konstytucyjnego prawa do nauki określonego w art. 70 Konstytucji. Skoro ustawodawca nakłada na jednostkę określone obowiązki, to powinien też przewidzieć gwarancje umożliwiające ich realizację.

Zdaniem Trybunału skoro ustawodawca w przepisach zagwarantował realizację prawa do nauki dzieciom pracowników służby zagranicznej na poziomie szkolnym między innymi przez to, że umożliwił zwrot opłat za naukę dzieci, jeżeli nie mają one możliwości uczęszczania do bezpłatnej publicznej szkoły typu podstawowego lub średniego, to regulacja ta musi spełniać wymogi konstytucyjne. Odnoszą się do niej zatem wszystkie standardy prawa do nauki wynikające z Konstytucji. Z tego powodu nieuzasadnione jest wyłączenie z uprawnienia do zwrotu opłat za naukę w ramach realizacji obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego, jeżeli dzieci pracowników służby zagranicznej nie mają możliwości uczęszczania do bezpłatnego przedszkola publicznego lub korzystania z innej formy wychowania przedszkolnego. Pominięcie takich placówek systemu oświaty narusza zasadę równego traktowania w dostępie do edukacji, a przez to także ogólną zasadę równości. Trybunał stwierdził, że obowiązkowe przygotowanie przedszkolne jest elementem systemu oświaty i rozpoczyna proces edukacji. Nie można więc tego etapu wyłączać z systemu gwarancji konstytucyjnych wynikających z art. 70 Konstytucji.

2. Rzecznik Praw Obywatelskich przystąpił do postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie następujących wniosków:

VII.510.30.2016 z 2 stycznia 2017 r. – przystąpienie do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie wniosku Krajowej Rady Sądownictwa dotyczącego Regulaminu urzędowania sądów powszechnych (U 7/16).

Z treści Konstytucji nie można wyinterpretować obowiązku kilkukrotnego przeprowadzania konsultacji przed wydaniem rozporządzenia przez organ wykonawczy, jednak należy zwrócić uwagę, że w analizowanym przypadku zmianie w projekcie rozporządzenia z dnia 26 października 2015 r. uległy zasadnicze elementy tej regulacji, a zatem treść opinii KRS z dnia 11 grudnia 2015 r. nie była i nie mogła być, bez winy leżącej po stronie tego organu, pełna. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich analiza okoliczności prac nad projektem rozporządzenia z dnia 26 października 2015 r. prowadzi do konkluzji, że w trakcie wydania przez Ministra Sprawiedliwości Regulaminu z dnia 23 grudnia 2015 r. doszło do ograniczenia możliwości realizacji przez KRS jej konstytucyjnej funkcji. W konsekwencji uznać należy, że Regulamin został

uchwalony w trybie nieodpowiadającym konstytucyjnym wymaganiom zawartym w Konstytucji.

Kolejny zarzut Krajowej Rady Sądownictwa dotyczy zasad przydziału spraw wpływających do sądów. W ocenie Rzecznika przydzielanie wpływających spraw należy do kategorii spraw nierozzerwalnie związanych z władzą sądowniczą, a więc wchodzi w sferę wymierzania sprawiedliwości. „Szttywny przydział” spraw sędziom określony w Regulaminie z dnia 23 grudnia 2015 r., nieuwzględniający specyfiki i warunków panujących w konkretnym sądzie, okręgu czy apelacji, zamiast przyczyniać się do sprawnego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości może prowadzić do naruszenia prawa obywateli do sądu. Minister Sprawiedliwości wbrew wyraźnemu zastrzeżeniu tej sfery do kompetencji prezesów sądów wprowadził w akcie podustawowym rozwiązania, które stanowią materię ustawową z uwagi na to, że dotyczą istoty władzy sądowniczej, tj. sfery jurysdykcyjnej sądów.

Rzecznik odniósł się również do zarzutów KRS dotyczących udostępniania informacji tożsamyh z informacjami udostępnianymi na wokandzie, a także o terminie i rozstrzygnięciu sprawy. W ocenie Rzecznika udzielenie przez pracowników sądów w rozmowach telefonicznych takich informacji objęte jest przepisami ustawy o ochronie danych i stanowi przetwarzanie danych osobowych stron postępowania, świadków czy oskarżonych w rozumieniu tej ustawy. W polskim porządku prawnym brak jest przepisu rangi ustawowej, który upoważniałby Ministra Sprawiedliwości do wydania rozporządzenia w tym przedmiocie.

Kolejna grupa zastrzeżeń KRS dotyczy szeregu regulacji zawartych w Regulaminie, które zdaniem Rady odnoszą się do działalności orzeczniczej sądów w poszczególnych rodzajach spraw sądowych. Całokształt tych regulacji prowadzi do wniosku, że Regulamin stanowi dodatkowy akt normatywny regulujący problematykę postępowania sądowego i czynności podejmowanych w nim przez sądy. Zdaniem Rzecznika przyjęte rozwiązania pozostają więc przede wszystkim w sprzeczności z treścią art. 176 ust. 2 Konstytucji, który stanowi, że kwestie dotyczące postępowania przed sądami muszą być uregulowane w ustawie. Treść upoważnienia do wydania rozporządzenia zawartego w art. 41 § 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych prowadzi do stwierdzenia, że wszystkie materie, o których w nim mowa, dotyczyć mogą wyłącznie działalności administracyjnej, a nie jurysdykcyjnej sądów.

VII.510.9.2017 z 9 lutego 2017 r. – przystąpienie do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie wniosku Prokuratora Generalnego dotyczącego legalności wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

Prokurator Generalny zgłosił wątpliwości co do zgodności uchwały Sejmu RP z dnia 26 listopada 2010 r. w sprawie wyboru trzech sędziów Trybunału Konstytucyjnego z Konstytucją. Jak wskazał wnioskodawca, problem konstytucyjny dotyczy legalności pojęcia uchwały w sprawie wyboru sędziów

TK (art. 7 Konstytucji) i spełnienia wymogu indywidualnego wyboru, sformułowanego w art. 194 ust. 1 Konstytucji. W ocenie wnioskodawcy procedura wydania uchwały przeczy wyborowi indywidualnemu, co godzi również w zasadę praworządności. Ponadto, w uchwale nie zostało wskazane, na które z wakujących miejsc zostały wybrane poszczególne osoby.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich powyższy wniosek Prokuratora Generalnego nie ma jednak uzasadnionych merytorycznych podstaw, a ponadto dotyczy materii, która nie podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Rzecznik przypomniał, że z art. 188 pkt 3 Konstytucji wynika właściwość Trybunału Konstytucyjnego do orzekania również w sprawie uchwał Sejmu RP, o ile uchwały te wyrażają treści normatywne. Tymczasem zaskarżona przez Prokuratora Generalnego uchwała Sejmu realizuje funkcję kreacyjną polegającą na obsadzeniu zwolnionych stanowisk sędziowskich w TK. Uchwała ta, podjęta na podstawie art. 194 ust. 1 Konstytucji ma co do zasady charakter konkretno-indywidualny. Jej istota sprowadza się do wyboru imiennie wskazanej w treści uchwały osoby na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego. W rezultacie uchwała o wyborze sędziego TK nie nosi cech właściwych dla „przepisu prawa”, o którym mowa w art. 188 pkt 3 Konstytucji.

W świetle powyższego należy uznać, że uchwała Sejmu RP z dnia 26 listopada 2010 r. nie spełnia kryterium formalnego (nie jest aktem kwalifikowanym przez Konstytucję jako źródło prawa), ani kryterium materialnego, nie ustanawia bowiem żadnej normy prawnej. W związku z tym wydanie w tej sprawie orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny jest niedopuszczalne, co uzasadnia wniosek o umorzenie postępowania w niniejszej sprawie.

VII.510.19.2017 z 31 marca 2017 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie wniosku grupy posłów dotyczącego wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (K 3/17).

Pierwszy zarzut wnioskodawców odnosi się do braku uregulowania na poziomie ustawowym zasad wyboru kandydatów na Pierwszego Prezesa SN. Zdaniem wnioskodawców, zagadnienie to stanowi materię ustawową, a więc nie może być uregulowane w jakimkolwiek zakresie aktem prawa wewnętrznego, takim jak regulamin SN.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich należy uznać, że zasada niezależności sądownictwa oraz autonomii Sądu Najwyższego domaga się pozostawienia pewnego zakresu spraw do jego wewnętrznej regulacji. W konsekwencji, zdaniem Rzecznika, sprzeczne z Konstytucją byłoby odwrotne uregulowanie, tj. gdyby ustawa próbowała regulować wewnętrzne postępowanie w ramach SN. Zasada wyłączności ustawy w zakresie odnoszącym się do sądownictwa ma służyć ochronie jego niezawisłości przed zakusami władzy wykonawczej, a nie uniemożliwieniu normowania SN aktem wewnętrznym

swoich autonomicznych spraw. W ocenie Rzecznika, gdyby wolą ustrojodawcy było, aby to ustawodawca, a nie SN uregulował w kompleksowy i szczegółowy sposób tryb wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa SN, wyraziłby to wprost w ustawie zasadniczej.

Drugi zarzut wnioskodawców sprowadza się do uznania, że ustawodawca nie przewidział wydania uchwały w sprawie wyboru i przedstawienia kandydatów Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego na stanowisko Pierwszego Prezesa SN. Wobec powyższego naruszone zostały standardy demokratycznego państwa prawnego odnoszące się do wymogu precyzyjnego określenia prawnej formy działania organu kolegialnego.

W ocenie Rzecznika, mimo braku wyraźnego przepisu ustawy zasadniczej, powierzającego określenie przez SN pewnych spraw aktem prawa wewnętrznego, co w najbardziej skuteczny sposób zapobiegałoby wkroczeniu ustawodawcy w materię zastrzeżoną dla uchwały, należy przyjąć, że taka kompetencja SN wynika z konstytucyjnych zasad niezależności sądownictwa. W konsekwencji, zarzuty w postaci braku unormowania ustawowego w zakresie procedury wyborów kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa SN oraz braku wydania przez SN uchwały w tej materii, uznać należy za nieuzasadnione.

Trybunał Konstytucyjny wydał następujące orzeczenia w sprawie wniosków, do których przystąpił Rzecznik Praw Obywatelskich:

III.7060.334.2016 z 5 maja 2016 r. – przystąpienie do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie wniosku Prokuratora Generalnego o stwierdzenie niezgodności przepisów art. 21 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych z Konstytucją ze względu na niedochowanie formalnych wymogów związanych z konstrukcją przepisu upoważniającego do wydania rozporządzenia.

Postępowanie umorzone (postanowienie z 22 lutego 2017 r., sygn. akt K 11/16).

Postępowanie zostało umorzone wskutek cofnięcia wniosku przez Prokuratora Generalnego.

VII.603.2.2016 z 31 maja 2016 r. – przystąpienie do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie z wniosku grupy senatorów dotyczącym zmian w ustawie o radiofonii i telewizji określających zasady powoływania i odwoływania członków zarządu Telewizji Polskiej SA i Polskiego Radia SA.

Postępowanie umorzone (postanowienie z 21 marca 2017 r., sygn. akt K 23/16).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, przepisy, które są przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie, nie mogą być nadal stosowane na podstawie jakiegokolwiek normy intertemporalnej. Utraciły one zatem moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez TK. Postępowanie w sprawie nie zostało zainicjowane skargą konstytucyjną, a więc kontroli konstytucyjności nie

uzasadnia wzgląd na ochronę konstytucyjnych wolności lub praw jednostki. W świetle poczynionych ustaleń Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że orzekanie o konstytucyjności zaskarżonych przez grupę senatorów przepisów stało się prawnie niedopuszczalne.

V.600.4.2016 z 2 grudnia 2016 r. – przystąpienie do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie z połączonych wniosków niektórych rad gmin graniczących z Opolem dotyczących ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany nazwy gminy.

Postępowanie umorzone (postanowienie z 8 lutego 2017 r., sygn. akt U 2/16).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego Trybunał nie jest powołany do oceny merytorycznej trafności i celowości przyjętych rozwiązań, czy też do oceny zasadności polityki rządu w dziedzinie zmian w podziale terytorialnym, jak też do rozstrzygania konkretnych sporów dotyczących celowości zmian. Czym innym jest kontrola celowości zamierzenia, a czym innym kontrola jego zgodności z Konstytucją. Z przedstawionego przez wnioskodawców uzasadnienia zarzutów w niniejszej sprawie wynika, że w tych przypadkach, w których wnioskodawcy uzasadnili swoje stanowisko, mamy do czynienia z zarzutami wymagającymi nowej oceny faktów, nie zaś odnoszącymi się do sfery normatywnej. Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany do oceny sposobu rządzenia. Rozporządzenie w sprawie ustalenia lub zmiany granic jednostki samorządu terytorialnego, zdaniem Trybunału, nie ma charakteru normatywnego i nie należy do kategorii określonej w art. 188 pkt 3 Konstytucji. To, że akt ten pośrednio oddziałuje na sytuację prawną, nie znaczy, że można z niego wywieść reguły postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym.

3. Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił udział w postępowaniach w sprawie skarg konstytucyjnych:

II.520.4.2016 z 17 stycznia 2017 r. – stanowisko Rzecznika w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej zatarcia skazania na karę pozbawienia wolności bez warunkowego zawieszenia jej wykonania za przestępstwo przeciwko wolności seksualnej i obyczajności, jeżeli pokrzywdzony był małoletnim poniżej 15 lat (SK 26/16), do którego Rzecznik zgłosił udział w dniu 17 listopada 2016 r.

Skarżony przepis art. 106a k.k. wprowadza wyjątek od ogólnej reguły zatarcia skazania. W obecnym stanie prawnym regułą jest bowiem, że skazanie za przestępstwo ulega zatarciu z upływem określonego terminu. Instytucja zatarcia skazania opiera się na swoistej fikcji prawnej, w świetle której z chwilą zatarcia przestępstwo traktowane jest tak, jakby nigdy nie zostało popełnione. Zgodnie z tym przepisem nie podlegają zatarciu skazania na karę pozbawienia wolności bez

warunkowego zawieszenia jej wykonania za przestępstwo przeciwko wolności seksualnej i obyczajności, jeżeli pokrzywdzony był małoletnim poniżej 15 lat.

Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na stanowisku, że współcześnie zastosowanie represji karnej nie może odbywać się przy założeniu, że ma ona charakter definitywny i nieodwracalny. Prawo karne powinno dążyć do urzeczywistnienia funkcji ochronnej i sprawiedliwościowej, ale przede wszystkim powinno mieć na celu przywrócenie zdolności jednostki do normalnego funkcjonowania w społeczeństwie. Nawet w przypadku najcięższych zbrodni, w tym szczególnych postaci zabójstwa, nastąpić może przedawnienie karalności, a w razie skazania za takie przestępstwo warunkowe przedterminowe zwolnienie oraz zatarcie skazania. Oznacza to, że ustawodawca dopuszcza możliwość przywrócenia do normalnego funkcjonowania w społeczeństwie nawet sprawców najcięższych przestępstw. W kontekście powyższego nasuwa się pytanie, czym kierował się ustawodawca, wprowadzając wyłączenie możliwości zatarcia skazania pewnych czynów zabronionych, z których część – jak się wydaje – wcale nie musi należeć do najcięższych patologii społecznych.

Takie rozwiązanie trudno rozpatrywać w kategorii tortur, czy okrutnego traktowania, tym niemniej racjonalne wydaje się zbadanie, czy winno zostać uznane za traktowanie nieludzkie lub poniżające. Okoliczność, że dana osoba odpowiadała już karne ma znaczenie przy stosowaniu instytucji recydywy oraz szerzej przy wymiarze kary. Ustawodawca przewidział możliwość zatarcia skazania, którego podstawową funkcją jest przywrócenie sprawcy do normalnego funkcjonowania w społeczeństwie.

Najnowsza praktyka legislacyjna wykazuje, że napiętnowanie sprawców określonych przestępstw seksualnych wcale nie musi się odbywać poprzez ingerencję w ogólne instytucje prawa karnego. Wystarczające mogą się okazać mechanizmy pozaprawnokarne, jak np. stworzenie odrębnego rejestru dla sprawców określonych przestępstw. Wyłączenie zatarcia skazania wprowadza bowiem znacznie dalej idące konsekwencje, niż samo napiętnowanie sprawcy, czy też możliwość umieszczenia jego danych w odpowiednim rejestrze. Często będzie się ono wiązać z dożywotnym wykluczeniem społecznym i zawodowym sprawcy, które istotnie przekracza wagę obranego przez ustawodawcę celu.

VII.7037.136.2016 z 20 stycznia 2017 r. – stanowisko Rzecznika w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej zwrotu kosztów dowozu dzieci niepełnosprawnych do przedszkoli i szkół (SK 28/16), do którego Rzecznik zgłosił udział w dniu 21 grudnia 2016 r.

Zaskarżone przepisy ustawy o systemie oświaty wskazują na dwie formy realizacji obowiązku finansowania transportu. Pierwszą jest zapewnienie dzieciom bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu, drugą jest 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.

Przepisy ustawy nie określają przesłanek, w oparciu o które ma zostać ustalona kwota należnego zwrotu za przejazd dziecka i opiekuna. Ustawodawca pozostawił więc stronom umowy pełną swobodę w zakresie kształtowania zasad wskazanego zwrotu kosztów. W praktyce zasady tego zwrotu są określane jednostronnie przez wójta (burmistrza/prezydenta miasta) z uwagi na jego władczą pozycję jako organu administracji publicznej oraz konieczność zapewnienia równego traktowania poszczególnych obywateli wnioskujących o zwrot oraz transparentność wydatkowania środków publicznych.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich pominięcie sposobu określania wysokości stawek zwrotu kosztów czyni uprawnienie rodziców niepełnym i nie pozwala na określenie jego rzeczywistej treści, pozostawiając możliwość doprecyzowania zobowiązanym organom. Organy gminy w sposób dowolny i w oparciu o różne kryteria określają wysokość przyznawanego zwrotu kosztów. Poszczególne organy gminy w odmienny sposób interpretują charakter swego obowiązku w tym zakresie i posiłkują się odwołaniem do aktów prawnych niewiążących w danej sytuacji.

Zaskarżone przepisy ze względu na swoją nieprecyzyjność prowadzą, w ocenie Rzecznika, do pośredniego naruszenia zasady równości z uwagi na fakt, że nie wskazują kryteriów pozwalających określić wysokość stawki zwrotu za przejazd dziecka i opiekuna, prowadzą do różnicowania sytuacji podmiotów uprawnionych w zależności od miejsca zamieszkania. Literalne brzmienie wskazanych przepisów ustawowych nie pozwala zaś na pełne zrekonstruowanie treści przyznanego uprawnienia.

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.

Stanowisko Rzecznik przedstawi w terminie późniejszym.

IV.511.53.2017 z 30 marca 2017 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej przepisów Kodeksu postępowania cywilnego w zakresie, w jakim przewidują odrzucenie – bez wezwania do usunięcia braków – skargi kasacyjnej.

Stanowisko Rzecznik przedstawi w terminie późniejszym.

Trybunał Konstytucyjny wydał następujące orzeczenia w sprawie skarg konstytucyjnych, do których przystąpił Rzecznik Praw Obywatelskich:

IX.517.74.2015 z 9 czerwca 2014 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej M. W. dotyczącej pozbawienia sprawcy prawa

udziału w posiedzeniu sądu w przedmiocie dalszego wykonywania środka zabezpieczającego w postaci umieszczenia w zamkniętym zakładzie psychiatrycznym.

Skarga uwzględniona (wyrok z 22 marca 2017 r., sygn. akt SK 13/14).

Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, że z konstytucyjnego nakazu zapewnienia każdemu prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez sąd wynika dyrektywa rozpoznawania spraw przez sąd w obecności osoby, o której prawach i obowiązkach sąd ma orzec, oraz po wysłuchaniu tej osoby, co do okoliczności mających znaczenie dla wszechstronnego rozpatrzenia sprawy przez sąd.

W ocenie Trybunału, ograniczenie korzystania z prawa do sądu polegające na braku gwarancji udziału osoby umieszczonej w zakładzie psychiatrycznym tytułem środka zabezpieczającego i wysłuchania jej przez sąd, co do okoliczności mających znaczenie dla wszechstronnej oceny kwestii dalszego stosowania internacji psychiatrycznej, nie jest „konieczne” w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób.

Ponadto, zdaniem Trybunału, wzgląd na ekonomikę postępowań sądowych nie może stanowić samodzielnego uzasadnienia wyłączenia (wobec osoby, o której prawach lub obowiązkach sąd ma orzekać) podstawowych środków prawnych służących realizacji w toku postępowania sądowego konstytucyjnych praw tej osoby do rozpatrzenia sprawy przez sąd w sposób sprawiedliwy i jawny oraz do obrony na każdym etapie postępowania karnego.

4. Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił udział w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytań prawnych:

IV.7000.67.2017 z 30 marca 2017 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w zakresie rozstrzygnięcia pytania prawnego Sądu Rejonowego w Poznaniu dotyczącego nabycia służebności gruntowej odpowiadającej w swojej treści służebności przesyłu, przez Skarb Państwa lub przedsiębiorcę przesyłowego, w drodze zasiedzenia w sytuacji, gdy nie została wydana decyzja administracyjna ograniczająca prawa właściciela do gruntu.

Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na stanowisku, że dopuszczalność zasiedzenia oraz wynikające z niego skutki prawne wymagają formy ustawowej, w ciągu biegu jego terminu. Gdy norma dopuszczająca zasiedzenie konkretnego prawa rzeczowego zostaje wprowadzona do obrotu prawnego, w wyniku wykładni sądowej powyższy wymóg nie jest spełniony. W efekcie właściciele nieruchomości pozbawieni są możliwości podjęcia stosownych działań obronnych przed zasiedzeniem, czego wymaga należyta ochrona prawa własności. Zdaniem Rzecznika właściciel nieruchomości mógł nie podejmować działań obronnych, bo działając w zaufaniu do utrwalonego stanu prawnego, nie spodziewał się niekorzystnych dla siebie skutków prawnych w obszarze prawa

rzeczowego. Skoro system prawny w trakcie biegu terminu zasiedzenia nie przewidywał dopuszczalności powołania do życia takiego ograniczonego prawa rzeczowego, to właściciel nie mógł przewidzieć, że dalsze tolerowanie usytuowania urządzeń przesyłowych na nieruchomości może prowadzić do jej obciążenia wskutek zasiedzenia służebności.

Taka norma, z uwagi na sposób jej wprowadzenia do systemu prawnego, wyłącza ochronę prawa własności nieruchomości, co w efekcie jest niezgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz zasadą ograniczenia własności nieruchomości tylko w drodze ustawy, wynikających z Konstytucji. Przesłanki zasiedzenia, jako instytucji daleko ingerującej w prawo własności, nie powinny być interpretowane w sposób rozszerzający, a wszelkie wątpliwości w stosowaniu ustaw powinny być rozstrzygane na korzyść prawa własności.

W aktualnym stanie prawnym sama koncepcja, dopuszczająca nabycie w drodze zasiedzenia prawa do gruntu podobnego do prawa rzeczowego wprost przewidzianego przez ustawodawcę, stanowi nieuprawnione uprzywilejowanie przedsiębiorców przesyłowych z pokrzywdzeniem właścicieli gruntów. Taki stan rzeczy jest niezgodny również z art. 1 Protokołu dodatkowego do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, który stanowi o zachowaniu równowagi między interesem powszechnym, a prywatnym. Ponadto, skoro przedsiębiorcy dysponują środkami prawnymi, pozwalającymi na uzyskanie służebności, w oparciu o przepisy Kodeksu cywilnego, to brak jest uzasadnienia dla takiej konstrukcji prawnej.

Trybunał Konstytucyjny wydał następujące orzeczenia w sprawie pytań prawnych, do których przystąpił Rzecznik Praw Obywatelskich:

III.7044.65.2015 z 5 października 2015 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytań prawnych Sądu Rejonowego w Gliwicach.

Stanowisko uwzględnione (wyrok z 22 marca 2017 r., sygn. akt P 121/15).

Sytuacja pracowników tymczasowych w stosunku do pracowników „kodeksowych”, zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na czas określony, różni się przede wszystkim tym, że pracownik „kodeksowy” jest zatrudniony bezpośrednio u pracodawcy, na rzecz którego świadczy pracę i który wypłaca mu wynagrodzenie, natomiast w wypadku pracownika tymczasowego pracodawcą jest agencja pracy tymczasowej, z którą pracownik tymczasowy ma zawartą umowę o pracę i która wypłaca mu wynagrodzenie za pracę, niemniej praca jest wykonywana na rzecz i pod kierownictwem innego podmiotu.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego skoro pracownik tymczasowy i pracownik „kodeksowy” zatrudniony na umowę o pracę na czas określony mają wspólną cechę relewantną, możliwe jest dokonanie oceny ich prawa do rozpatrzenia sprawy przez sąd właściwy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, w zakresie dotyczącym określenia sądu właściwego miejscowo do jej

rozpoznania, z perspektywy zasady równości, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Sytuacja prawna pracowników tymczasowych została określona przez ustawodawcę odmiennie niż pracowników „kodeksowych” zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na czas określony. Pracownik tymczasowy może bowiem wytoczyć powództwo dotyczące swoich roszczeń wyłącznie przed sąd właściwy ze względu na siedzibę agencji pracy tymczasowej tego pracownika.

Zasada równości nie ma charakteru absolutnego i niekiedy odmiennosc potraktowania podmiotów lub sytuacji podobnych może być usprawiedliwiona. Niemniej argumenty uzasadniające odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony, proporcjonalny i pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne potraktowanie podmiotów podobnych. Trybunał nie odnalazł żadnego racjonalnego celu, którego realizacji miałyby służyć ograniczenie właściwości miejscowej sądu rozpatrującego roszczenia pracownika tymczasowego wyłącznie do sądu właściwego ze względu na miejsce siedziby agencji pracy tymczasowej zatrudniającej pracownika tymczasowego. Trybunał podkreślił, że właściwość przemienna sądu w sprawach z zakresu prawa pracy realizuje istotny postulat ochrony pracownika, wynikający z potrzeby wyrównywania jego szans w stosunku do silniejszego ekonomicznie pracodawcy. Ponadto, możliwość rozpatrywania sprawy dotyczącej roszczeń pracownika tymczasowego przez sąd, w którego okręgu praca była, jest lub miała być wykonywana, może wpływać pozytywnie na ekonomikę procesową.

IV.7005.7.2016 z 5 maja 2016 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego dotyczącego ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (sygn. akt P 5/16 i P 123/15).

Postępowanie umorzone (postanowienie z 22 marca 2017 r., sygn. akt P 5/16).

Art. 39b ust. 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa był już przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego, co do jego zgodności z Konstytucją w postępowaniu zakończonym wydaniem wyroku z 18 października 2016 r., sygn. P 123/15. W wyroku tym Trybunał orzekł, że wspomniany przepis – w zakresie, w jakim ma zastosowanie do posiadaczy nieruchomości w złej wierze – jest zgodny z Konstytucją. Mimo iż wspomniany wyrok nie został dotąd ogłoszony w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, to w ocenie Trybunału należy uznać, że Trybunał orzekł w tej sprawie ostatecznie, gdyż przymioty ostateczności i powszechnie obowiązującej mocy orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, przydane im przez ustrojodawcę w art. 190 ust. 1 Konstytucji, przysługują od momentu wydania tych orzeczeń, czyli w wypadku wyroków od chwili ich ogłoszenia na sali rozpraw.

VII. Wystąpienia legislacyjne

IX.517.4176.2016 z 12 stycznia 2017 r. – wystąpienie do Przewodniczącej Sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny oraz Pełnomocnika Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej Ustawy o ograniczeniu handlu w niedzielę zawierające uwagi do ww. ustawy w zakresie działalności kantyn więziennych.

W związku z obywatelskim projektem ustawy o ograniczeniu handlu w niedzielę, który wpłynął do Sejmu, Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił, do rozważenia i ewentualnego podjęcia podczas dalszych prac parlamentarnych nad projektem, poprawkę dotyczącą wyłączenia przedmiotowego od ograniczeń wprowadzonych w ww. projekcie, która odnosi się do osób pracujących w kantynach aresztów śledczych i zakładów karnych w niedzielę.

Rzecznik wskazał, że wedle art. 217 § 4 zdanie 1 Kodeksu karnego wykonawczego „w razie udzielenia widzenia w sposób umożliwiający bezpośredni kontakt tymczasowo aresztowanego z osobą odwiedzającą, tymczasowo aresztowany może spożywać artykuły żywnościowe i napoje zakupione przez osoby odwiedzające na terenie aresztu śledczego”. Dni, godziny, miejsce i porządek przeprowadzania widzeń określa, w porządku wewnętrznym, dyrektor danego zakładu karnego/aresztu śledczego. Jednak, dzięki staraniom Rzecznika, obecnie w każdej jednostce penitencjarnej w Polsce widzenia osadzonych z ich bliskimi odbywają się także w niedzielę. Podtrzymywanie kontaktów z rodziną i światem zewnętrznym jest niewątpliwie jednym z najważniejszych elementów oddziaływania na skazanych. Widzenia należy jednak organizować uwzględniając także potrzeby i możliwości osób odwiedzających, którzy w zwykłym dniu nie mogą się spotkać ze względu na pracę czy inne aktywności życiowe.

W ocenie Rzecznika projektowany zakaz handlu w niedzielę, bez wprowadzenia zmiany, polegającej na wyłączeniu z zakazu podmiotów prowadzących kantyny w zakładach karnych i aresztach śledczych oraz pracowników tychże kantyn, może spowodować, iż widzenia w niedzielę i święta nie będą mogły być organizowane. To zaś negatywnie odbije się na sytuacji osób pozbawionych wolności, ale również ich rodzin i osób bliskich.

Rzecznik zwrócił się z prośbą o poinformowanie o sposobie wykorzystania zgłoszonej propozycji.

VII.510.2.2017 z 1 lutego 2017 r. – wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie projektu nowelizacji ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa.

Opublikowany na stronie Rządowego Centrum Legislacji projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (dalej jako: KRS) budzi poważne wątpliwości pod kątem ochrony wolności i praw obywatelskich. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich największe zastrzeżenia natury konstytucyjnej wywołuje art. 1 pkt 7 ww. projektu, w zakresie w jakim stanowi, że po art. 21 dodaje się art. 21a w brzmieniu: „Art. 21a. Rada wykonuje

kompetencję, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1, przez Pierwsze oraz Drugie Zgromadzenie Rady”. Rzecznik przypominał, że wprawdzie art. 187 ust. 4 Konstytucji przewiduje, że sposób wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa określa ustawa, nie oznacza to jednak przyjęcia, że ustawodawca ma całkowitą swobodę regulacyjną w tym zakresie. Propozycje legislacyjne w tym względzie muszą bowiem uwzględniać konstytucyjne zasady odnoszące się do gwarancji niezależności sądów i niezawisłości sędziów, które zostały wyrażone w art. 10, art. 173, art. 174, art. 178 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji. Nie jest zatem możliwa do akceptacji, z konstytucyjnego punktu widzenia, propozycja przenosząca na organ władzy ustawodawczej kompetencję wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa spośród sędziów. Co więcej, propozycja, iż to Marszałek Sejmu będzie przedstawiał Sejmowi kandydatów do KRS tworzy możliwość pogłębienia upolitycznienia procedury wyborów członków organu, który stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Następnie – art. 1 pkt 14 projektu, w zakresie w jakim przewiduje nowe brzmienie art. 37 ust. 2 ustawy o KRS, tj. „W przypadku zgłoszenia się na stanowisko sędziowskie więcej niż jednego kandydata Rada przedstawia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej dwóch kandydatów z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu sędziego. W takim przypadku Rada podejmuje uchwałę obejmującą rozstrzygnięcia w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego w stosunku do wszystkich kandydatów”. W opinii Rzecznika rozwiązanie to jest niezgodne z Konstytucją, ponieważ powierzenie Prezydentowi kompetencji do wyboru sędziego spośród kandydatów na sędziów nie znajduje oparcia w przepisach Konstytucji oraz narusza zasadę równowagi i odrębności władz.

Z kolei art. 5 projektu, zgodnie z którym: „Mandat członków Krajowej Rady Sądownictwa, o których mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, wybranych na podstawie dotychczasowych przepisów, wygasa po upływie 90 dni od dnia wejścia w życie ustawy”, nie może zyskać akceptacji, ponieważ trwałość kadencji Krajowej Rady Sądownictwa zagwarantowana została wyraźnie w Konstytucji. Zgodnie z art. 187 ust. 3 ustawy zasadniczej kadencja wybranych członków Krajowej Rady Sądownictwa trwa cztery lata.

Rzecznik powołał się na opinię Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 24 czerwca 1998 r. o sygn. akt K. 3/98 stwierdził, że Krajowa Rada Sądownictwa – jak żaden inny konstytucyjny organ państwa – jest powołana do ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Zachowanie zaś niezależności sądów i niezawisłości sędziów ma fundamentalne znaczenie dla realizacji prawa każdego do niezależnego, bezstronnego i niezawisłego sądu (art. 45 Konstytucji). Rzecznik podkreślił także, że projektowane przepisy ustawy budzą poważne zastrzeżenia co do ich zgodności z międzynarodowymi standardami prawnymi, a w szczególności z Europejską Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, z przepisami Międzynarodowych

Paktów Praw Obywatelskich i Politycznych, a także standardami określonymi przez Europejską Sieć Rad Sądownictwa.

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

IV.7021.76.2016 z 7 lutego 2017 r. – wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie projektu nowelizacji przepisów o postępowaniach na podstawie konwencji haskiej.

W nawiązaniu do dotychczasowej korespondencji w przedmiotowym zakresie oraz w związku z przygotowaniem w resorcie sprawiedliwości projektu ustawy o wykonywaniu niektórych czynności organu centralnego w sprawach rodzinnych z zakresu obrotu prawnego na podstawie prawa Unii Europejskiej i umów międzynarodowych oraz o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego i niektórych innych ustaw, Rzecznik Praw Obywatelskich podniósł kilka kwestii.

Przede wszystkim Rzecznik pozytywnie odniósł się do założeń projektu, które mają na celu wprowadzenie komunikacji elektronicznej pomiędzy organem centralnym a sądami, zagranicznym organem centralnym i wnioskodawcą. Wydaje się też, że przygotowany projekt, dzięki wprowadzeniu specjalizacji niektórych sądów w zakresie międzynarodowego obrotu prawnego w sprawach rodzinnych, pomoże w ujednoliceniu linii orzeczniczej oraz w usprawnieniu postępowań w omawianych sprawach.

Jednocześnie należy rozważyć, czy zasadne jest rozszerzanie katalogu spraw rodzinnych, w jakich możliwe jest złożenie skargi kasacyjnej, np. o sprawy o odebranie osoby podlegającej władzy rodzicielskiej lub pozostającej pod opieką. Wprowadzenie skargi kasacyjnej w omawianych sprawach mogłoby wydłużyć postępowanie, co doprowadzi do zniweczenia intencji projektodawcy, określonych w uzasadnieniu projektu ustawy właśnie jako potrzeba przyspieszenia i usprawnienia postępowania.

Z kolei proponowany § 2¹ art. 519¹ k.p.c. rozszerza katalog spraw kasacyjnych o sprawy o odebranie osoby podlegającej władzy rodzicielskiej lub pozostającej pod opieką prowadzonych na podstawie konwencji haskiej z 1980 r., zaś § 5 stwierdza, że skargę tę mogą wnieść Minister Sprawiedliwości - Prokurator Generalny, Rzecznik Praw Obywatelskich lub Rzecznik Praw Dziecka. Rzecznik powziął jednak wątpliwość, czy są to jedyne podmioty, które mogą wnieść skargę kasacyjną w omawianych sprawach. Jeśli zamiarem projektodawcy było istotnie ograniczenie kręgu podmiotów uprawnionych do złożenia skargi kasacyjnej w tych sprawach, wskazane wydaje się uzupełnienie listy podmiotów uprawnionych o słowo „tylko” bądź „wyłącznie”.

Rzecznik zwrócił także uwagę na brzmienie art. 25 projektowanej ustawy, który przewiduje możliwość odmowy przyjęcia wniosku o powrót dziecka, przy czym wyraźnie wyłącza możliwość zaskarżenia takiej decyzji Ministra Sprawiedliwości. W zakresie przesłanek odmowy przepis ten odsyła do art. 27 konwencji haskiej z 1980 r., który stanowi, że organ centralny nie jest

zobowiązany do przyjęcia wniosku, jeżeli jest oczywiste, że warunki określone przez konwencję nie zostały spełnione lub wniosek nie jest wystarczająco umotywowany. Zdaniem Rzecznika, owa generalna dyrektywa, wynikająca z konwencji, wymaga doprecyzowania i konkretyzacji na poziomie ustawy. Ogólność i niedookreśloność przesłanek odmowy wydaje się niedopuszczalna jako podstawa rozstrzygnięcia organu krajowego.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o rozważenie uwzględnienia powyższych uwag podczas dalszych prac legislacyjnych nad projektem.

VII.603.3.2017 z 9 lutego 2017 r. – wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie nierównego dostępu do stanowiska asesora sądowego.

Na podstawie skarg indywidualnych oraz doniesień medialnych Rzecznik Praw Obywatelskich powziął informację o planowanych przez Ministra Sprawiedliwości zmianach legislacyjnych, zmierzających do zamknięcia dostępu do zawodu sędziego dla osób, które ukończyły aplikację sądową prowadzoną przez sądy apelacyjne oraz zdały egzamin sędziowski lub zdały ten egzamin po przepracowaniu odpowiedniego stażu na stanowisku asystenta sędziego lub referendarza sądowego. Wśród propozycji zawartych w projekcie ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw największy niepokój wzbudza zamiar zniesienia konkursów na stanowisko asesora sądowego z jednoczesnym przyjęciem, że o powołanie na to stanowisko będą mogły ubiegać się jedynie osoby, które ukończą aplikację sędziowską w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (dalej jako: KSSiP) oraz złożą z wynikiem pozytywnym egzamin sędziowski.

W opinii Rzecznika, ale także Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Asystentów Sędziów (dalej jako: OSAS) preferowanie aplikantów KSSiP nad osobami, które odbyły aplikację sądową na tzw. starych zasadach, jak również nad tymi którzy aplikacji sądowej nie odbyli, ale w dniu wejścia w życie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (tj. dnia 4 marca 2009 r.) byli zatrudnieni na stanowisku referendarza sądowego lub asystenta sędziego należy uznać za niesprawiedliwe oraz sprzeczne z konstytucyjnymi zasadami: równości wobec prawa, dostępu do służby publicznej oraz ochrony praw nabytych.

Rzecznik przypomniał, że zgodnie z art. 60 Konstytucji obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach, a więc np. z uwzględnieniem tych samych reguł postępowania kwalifikacyjnego. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika ponadto, że regułą powinien być dostęp do stanowisk w służbie publicznej w drodze konkursu przeprowadzanego na podstawie jasnych określonych w ustawie kryteriów. Takie rozwiązanie odpowiada wymogom sprawiedliwości oraz służy realizacji dobra wspólnego, umożliwiając nabór najlepszych kandydatów na poszczególne stanowiska w służbie publicznej. Jednocześnie Rzecznik zwrócił uwagę, że na stanowiskach asystentów sędziów i

referendarzy sądowych zatrudnione są również osoby, które odbyły aplikację sędziowską na tzw. starych zasadach. Osoby te rozpoczynając aplikację sądową były przekonane, że po jej zakończeniu zostaną asesorami, a następnie po pozytywnej ocenie, sędziami. Zdaniem Rzecznika na skutek proponowanych w projekcie zmian dojdzie do nierównego traktowania wskazanych grup zawodowych w dostępie do stanowiska asesora w stosunku do absolwentów aplikacji sędziowskiej KSSiP. Pozbawienie takich osób możliwości ubiegania się o stanowisko sędziowskie pozostaje w sprzeczności z zasadą ochrony praw słusznie nabytych.

Ponadto Rzecznik podkreślił, że perspektywa uzyskania nominacji sędziowskiej – zarówno dla aplikantów sądowych, jak i dla osób nieodbywających aplikacji – stanowiła istotną, a w wielu wypadkach jedyną motywację dla podjęcia pracy w charakterze asystenta sędziego, czy referendarza sądowego. Obecne próby pozbawienia ich tej możliwości wydają się nie do pogodzenia z zasadą zaufania do demokratycznego państwa prawnego i stanowionego przez nie prawa. Rzecznik w pełni podzielił też pogląd OSAS, że to nie model odbytej aplikacji, lecz kwalifikacje zawodowe, predyspozycje moralne oraz doświadczenie zawodowe powinny decydować o dostępie do zawodu sędziego. W interesie wymiaru sprawiedliwości jest bowiem to, aby stanowiska te obejmowali najlepsi kandydaci.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie oraz o rozważenie dokonania zmiany projektowanych przepisów prawa w celu usunięcia wskazanych wyżej nieprawidłowości.

XI.5001.1.2015 z 20 lutego 2017 r. – wystąpienie do Marszałka Sejmu w sprawie odstąpienia od nowelizacji przepisów dotyczących sprzeciwu w ustawie o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta.

W Sejmie prowadzone są obecnie prace legislacyjne nad rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta oraz niektórych innych ustaw. Niestety, w ww. projekcie zabrakło przepisów nowelizujących art. 31 ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta. Miały one na celu uproszczenie procedury wniesienia sprzeciwu od opinii albo orzeczenia lekarskiego do Komisji Lekarskiej działającej przy Rzeczniku Praw Pacjenta i zakładały m.in. odstąpienie od wymogu wskazania w sprzeciwie przepisu prawa, z którego wynikają prawa lub obowiązki pacjenta, na które opinia albo orzeczenie ma wpływ oraz skrócenie z 30 do 10 dni terminu wydania przez Komisję Lekarską orzeczenia. Tymczasem na posiedzeniu Komitetu Rady Ministrów w dniu 16 listopada 2016 r., w związku z zastrzeżeniami zgłoszonymi przez Ministra Sprawiedliwości, z nowelizacji tego przepisu zrezygnowano. Rada Ministrów podzieliła stanowisko Ministra Sprawiedliwości, że projektowana zmiana art. 31 nie jest konieczna, ponieważ Polska w pełni wykonała orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 20 marca 2007 r. w sprawie Tysiąc przeciwko Polsce, procedura sprzeciwu uregulowana w

art. 31 ustawy zapewnia całościowe rozpatrzenie sprawy, zaś procedura żądania drugiej opinii bądź konsylium lekarskiego uregulowana w ustawie spełnia wymagania stawiane przez ETPCz.

Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił z całą mocą, że wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach Tysiiąc przeciwko Polsce i R.R. przeciwko Polsce z pewnością nie można uznać za wykonane. O tym, czy wyrok ETPCz został wykonany decyduje wyłącznie Komitet Ministrów Rady Europy, który obecnie nadal monitoruje kwestię wykonania tych wyroków. Rzecznik przypomniał, że właśnie w celu wykonania wyroku w sprawie Tysiiąc przeciwko Polsce do polskiego systemu prawnego wprowadzono procedurę rozpatrywania sprzeciwu od opinii albo orzeczenia lekarskiego. Procedura ta, uregulowana w ustawie o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, okazała się jednak całkowicie nieefektywna.

Rzecznik zwrócił też uwagę, że zgłaszane na wcześniejszym etapie zastrzeżenia Ministra Sprawiedliwości krytykował Minister Zdrowia, który wyraźnie wskazywał, że dokonanie zmian w art. 31 ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta jest niezbędne do uznania pełnego wykonania przez Polskę wyroku ETPCz. Dotychczasowe rozwiązania zostały uznane za niewystarczające i z tego powodu wyrok w sprawie Tysiiąc przeciwko Polsce pozostaje niewykonany od 2007 r. Kierunek zmian uzyskał także poparcie Ministra Spraw Zagranicznych.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się z prośbą o rozważenie w ramach dalszych prac legislacyjnych nad projektem uwzględnienia nowelizacji art. 31 ww. ustawy, tak aby regulacje krajowe w pełni odpowiadały określonym w tym zakresie standardom ochrony praw człowieka.

XI.815.5.2017 z 2 marca 2017 r. – wystąpienie do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji.

Zgodnie z Konwencją o prawach osób niepełnosprawnych Polska zobowiązana jest do wprowadzenia w życie określonych standardów postępowania w celu zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami realizacji ich praw. Niezmiernie ważną kwestią pozostaje także eliminowanie wykluczenia cyfrowego osób z niepełnosprawnościami. Termin ten oznacza całkowity brak dostępu lub ograniczony dostęp do technologii informacyjno-komunikacyjnych, nie wynikający ze swobodnego wyboru, ale z ograniczeń związanych z niepełnosprawnościami.

Zdaniem Rzecznika niezbędne jest rozważenie nowelizacji ustawy tak, aby precyzyjnie określić obowiązki nadawców telewizyjnych w zakresie zapewnienia dostępności programów dla osób z różnymi niepełnosprawnościami. Znowelizowana regulacja powinna uwzględniać odrębnie zarówno potrzeby osób z niepełnosprawnością wzroku, jak i z niepełnosprawnością słuchu. Dokładne określenie rodzajów i procentowego udziału poszczególnych typów dostosowań

programów dla osób z niepełnosprawnościami w ogólnym czasie emisji także powinno znaleźć się bezpośrednio w ustawie.

Ponadto w opinii Rzecznika upoważnienie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji do obniżenia w drodze przepisów wykonawczych procentowego udziału w programie telewizyjnym audycji z udogodnieniami odbioru dla osób z niepełnosprawnościami budzi uzasadnione wątpliwości. Tylko ustawowe uregulowanie tej kwestii pozwoli na uwzględnienie możliwości technicznych, sposobu rozpowszechniania i specjalizacji programów bez nakładania nieuzasadnionych ciężarów na nadawców, a także nie stworzy niebezpieczeństwa nieuzasadnionego i nieproporcjonalnego całkowitego braku dostępności niektórych programów dla osób głuchych lub niewidomych.

Przy okazji nowelizacji ustawy warto również zadbać o takie ukształtowanie przepisów chroniących prawa autorskie, aby nie stanowiły one faktycznej przeszkody dla dostosowania utworu do potrzeb osób z niepełnosprawnością wzroku lub słuchu. Pozwoli to na realizację prawa osób z niepełnosprawnościami do udziału w życiu kulturalnym.

VII.071.3.2017 z 15 marca 2017 r. – wystąpienie do Minister Edukacji Narodowej dotyczące projektu rozporządzenia MEN w sprawie warunków i sposobu wspomagania nauczania języka polskiego, historii, geografii, kultury polskiej i innych przedmiotów nauczanych w języku polskim wśród Polonii i Polaków zamieszkających za granicą oraz dzieci pracowników migrujących.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, z uwagi na zachodzące przemiany społeczne, regulowana rozporządzeniem materia odgrywa coraz istotniejszą rolę, także z punktu widzenia poszanowania podstawowych praw i wolności polskich obywateli przebywających za granicą.

Rzecznika zaproponował dodanie do projektowanego rozporządzenia regulacji dotyczących edukacji w zakresie wielokulturowości, co stanowiłoby istotne uzupełnienie nauczania języka polskiego, historii, geografii, kultury polskiej i innych przedmiotów nauczanych w języku polskim. W § 6 ust. 1 projektowanego rozporządzenia zasadne byłoby więc wprowadzenie możliwości wnioskowania przez uprawnione podmioty także o podręcznik dotyczący problematyki edukacji wielokulturowości.

Natomiast w § 8 ust. 1 rozporządzenia celowe byłoby wskazanie przygotowania polskich uczniów mieszkających za granicą do funkcjonowania w społecznościach wielokulturowych jako jednego z celów wspierania współpracy szkół funkcjonujących w systemach oświaty innych państw ze szkołami w Polsce. Takie działania byłyby również korzystne dla kształtowania właściwych relacji pomiędzy powracającymi do kraju dziećmi polonijnymi a ich rówieśnikami mieszkającymi w Polsce, a także mogłyby się przyczynić do rozwoju właściwych postaw polskich uczniów względem dzieci obcokrajowców przebywających na terenie Polski.

Rzecznik zwrócił się do Minister z prośbą o rozważenie wprowadzenia zaproponowanych zmian do omawianego projektu oraz o przedstawienie stanowiska w sprawie.

XI.800.3.2017 z 20 marca 2017 r. – wystąpienie do Minister Edukacji Narodowej dotyczące rozporządzenia MEN w sprawie podstawy programowej.

Edukacja o prawach człowieka i idei równego traktowania pełni szczególną rolę w przeciwdziałaniu dyskryminacji i przemocy motywowanej uprzedzeniami. Tymczasem analiza nowej podstawy programowej prowadzi do wniosku, że treści te zostały znacznie ograniczone lub całkowicie pominięte na niektórych etapach kształcenia.

W podstawie programowej wychowania przedszkolnego zabrakło dotychczas obecnych odniesień do edukacji obywatelskiej – zgodnie z rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół dziecko kończące wychowanie przedszkolne znało swoje prawa i obowiązki oraz wiedziało, że wszyscy ludzie mają równe prawa. Obecnie na etapie wychowania przedszkolnego trudno jest odnotować jakiegokolwiek treści odnoszące się do zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn, edukacji o prawach człowieka, edukacji antydyskryminacyjnej czy wielokulturowej.

O możliwości pogodzenia różnych tożsamości społeczno-kulturowych, przejawach ksenofobii, rasizmu, szowinizmu i antysemityzmu, potrzebie przeciwstawiania się tym zjawiskom oraz o działaniach organizacji pozarządowych na rzecz ochrony praw człowieka mowa jest dopiero w ramach przedmiotu wiedza o społeczeństwie, który nauczany będzie dopiero w ostatniej, VIII klasie szkoły podstawowej w wymiarze dwóch godzin tygodniowo.

„Tolerancja wobec odmienności kulturowych, etnicznych, religijnych, seksualnych” czy „role kobiet i mężczyzn a panujące stereotypy” to treści przewidziane w ramach przedmiotu wychowanie do życia w rodzinie. Należy jednak zaznaczyć, że przedmiot ten jest nieobowiązkowy. Status tego przedmiotu nie sprzyja zatem właściwej realizacji wskazanych w podstawie programowej celów kształcenia, w tym w zakresie edukacji seksualnej.

Rzecznik zwrócił się do Minister z prośbą o uwzględnienie przedstawionych uwag dotyczących edukacji o prawach człowieka i równym traktowaniu w rozporządzeniach MEN w sprawie podstawy programowej.

VII.501.5.2017 z 23 marca 2017 r. – wystąpienie do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o opłatach abonamentowych.

Nie kwestionując konieczności przyjęcia przepisów, które będą sprzyjały poprawie obowiązujących rozwiązań, naprawie zdiagnozowanych problemów oraz pełniejszemu realizowaniu misji publicznej mediów, Rzecznik wskazał na

wady projektu ustawy o zmianie ustawy o opłatach abonamentowych, który rodzi wątpliwości z punktu widzenia ochrony praw obywatelskich.

Przede wszystkim projekt ustawy zakłada włączenie do procesu rejestracji odbiorników oraz identyfikacji podmiotów obowiązanych do wnoszenia opłat abonamentowych dostawców usług telewizji płatnej. Takie rozwiązanie może budzić zastrzeżenia w kontekście przesłanki dopuszczalności przetwarzania danych określonych w przepisach ustawy o ochronie danych osobowych. Ponadto, pozyskiwanie danych osobowych do celów publicznoprawnych prowadzi będzie do zmiany warunków umów zawartych wcześniej w trybie prywatnoprawnym, co może budzić obawy z punktu widzenia ochrony praw stron takiej umowy.

Prawo telekomunikacyjne także wyraźnie zakazuje przekazywania treści lub danych objętych tajemnicą telekomunikacyjną przez osoby inne niż nadawca i odbiorca komunikatu. Wszelkie odstępstwa od tej zasady – w świetle zgodności z konstytucyjnym prawem do prywatności oraz prawem do autonomii informacyjnej – wymagają uzasadnienia przez ustawodawcę w kontekście „niezbędności w demokratycznym państwie prawnym”, tymczasem w projekcie ustawy takiego uzasadnienia zabrakło.

Wreszcie Trybunał Konstytucyjny uznał opłatę abonamentową za „przymusowe, bezzwrotne świadczenie publicznoprawne, służące realizacji jednego z konstytucyjnych zadań państwa”, polegające na finansowym wsparciu misji publicznej realizowanej przez jednostki radiofonii i telewizji. Różnicowanie sytuacji osób zobowiązanych do ponoszenia tej opłaty i wprowadzanie regulacji, które w istocie proponują rozwiązanie tylko części problemu, wydaje się niedopuszczalne. Nie każde gospodarstwo domowe ma bowiem zawartą umowę o dostarczanie telewizji płatnej. Ponadto, część osób korzystających z telewizji naziemnej nigdy nie zarejestrowało odbiornika. W efekcie uszczelnienie systemu, wskazane jako cel w projekcie ustawy, dotyczyć będzie wyłącznie części osób zobowiązanych do ponoszenia opłat abonamentowych. Przyjęcie projektu w zaproponowanym kształcie może także skutkować rezygnacją abonentów z dotychczasowych dostawców na rzecz płatnych platform i serwisów umiejscowionych poza terytorium Polski, co w efekcie doprowadzi do utraty przychodów przez Skarb Państwa, a także Polski Instytut Sztuki Filmowej.

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

VIII. Opinie i stanowiska

VII.520.10.2017 z 27 stycznia 2017 r. – wystąpienie do Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie projektu ustawy o Centralnej Bazie Rachunków.

Przygotowany przez Ministra Finansów i Rozwoju projekt ustawy o CBR zakłada utworzenie systemu teleinformatycznego służącego przetwarzaniu informacji o rachunkach przekazywanych przez instytucje zobowiązane. Wedle uzasadnienia załączonego do projektu, celem ustawy jest m.in.: „ułatwienie lokalizowania składników majątkowych pochodzących z przestępstwa” oraz „umożliwienie szybkiego uzyskania przez komorników sądów i organy egzekucyjne pełnej informacji o potencjalnych miejscach przechowywania przez dłużników wartości majątkowych”. Uzasadnienie to bynajmniej nie rozwiewa wątpliwości z punktu widzenia praw obywatelskich.

Rzecznik Praw Obywatelskich przypomniał, że zgodnie z art. 51 ust. 2 Konstytucji władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej wynika zaś, że ograniczenie prawa do prywatności jest dopuszczalne wyłącznie wtedy, gdy jest ono konieczne i przydatne dla osiągnięcia założonego celu, niezbędne dla ochrony interesu publicznego i proporcjonalne w relacji między zamierzonym efektem a obciążeniami nakładanymi na jednostkę. Tymczasem przepisy zaproponowane w projekcie ustawy o CBR takich przesłanek nie spełniają i, w opinii Rzecznika, budzą poważne wątpliwości konstytucyjne z punktu widzenia celowości i niezbędności utworzenia takiej bazy danych, zwłaszcza dlatego, że dane, które mają być gromadzone i przetwarzane, są objęte tajemnicą bankową, o której mowa w art. 104 ust. 1 Prawa bankowego.

Wśród celów ustawy wymienia się ponadto analizowanie danych hurtowych dotyczących rachunków w kontekście typowania tych, które mogą być wykorzystywane do działalności przestępczej. Rzecznik podkreślił, że z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego jasno wynika, że „artykuł 51 ust. 2 Konstytucji chroni obywateli polskich, wprowadzając dla władz publicznych (ustawodawczej, wykonawczej, sądowniczej) zakaz wkraczania w autonomię informacyjną jednostki w sposób zbędny z punktu widzenia standardów demokratycznego państwa prawa. Względy celowości, czy wygody władzy nie mogą uzasadniać naruszenia autonomii informacyjnej.

Niepokój Rzecznika budzi ponadto fakt, iż projekt ustawy nie przewiduje żadnej formy kontroli dostępu do gromadzonych danych. Co więcej, projekt ten w art. 21 przewiduje wyłączenie stosowania art. 47 i 48 ustawy o ochronie danych osobowych. To zaś oznacza, że przekazanie danych osobowych obywatela polskiego do państwa trzeciego nie będzie wymagało zgody Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, oraz że w ogóle nie będzie wymagało, by w państwie, do którego dane będą przekazane zapewniony został adekwatny poziom ich ochrony.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o rozważenie w toku procesu legislacyjnego powyższych uwag i o poinformowanie o zajęтым stanowisku. Jednocześnie Rzecznik poprosił o wskazanie, czy w sprawie ww. projektu zasięgnięto opinii GIODO.

XI.543.10.2017 z 13 lutego 2017 r. – wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw.

Przygotowany przez resort spraw wewnętrznych i administracji projekt ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP oraz niektórych innych ustaw przewiduje istotne zmiany w obowiązującym stanie prawnym, zwłaszcza w zakresie stosowania detencji wobec cudzoziemców składających wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej na przejściach granicznych, którzy nie spełniają warunków wjazdu i pobytu na terytorium Polski. Projekt wprowadza też tzw. tryb graniczny, pozwalający na przyspieszone rozpatrywanie wspomnianych wniosków, a także przywraca znane już wcześniej prawu polskiemu rozwiązanie, polegające na orzekaniu o zobowiązaniu do powrotu do kraju pochodzenia w decyzjach o odmowie udzielenia ochrony międzynarodowej. Niepokój Rzecznika Praw Obywatelskich wzbudziła zmiana, dotycząca postępowań prowadzonych zarówno w sprawach przyznania ochrony międzynarodowej, jak i zobowiązywania cudzoziemców do powrotu do kraju pochodzenia, polegająca na rezygnacji z zasady wstrzymywania, z mocy prawa, wykonania decyzji orzekających o zobowiązaniu do powrotu, które zostały przez strony zaskarżone do sądu administracyjnego i w których skarżący wystąpili o wstrzymanie wykonania negatywnego dla nich rozstrzygnięcia. Pewne obawy może budzić także zastąpienie Rady do Spraw Uchodźców Radą do Spraw Cudzoziemców, której – w ocenie Rzecznika i wbrew intencjom twórców projektu – nie sposób uznać za niezawisły organ sądowy.

Rzecznik zgłosił szereg uwag i wątpliwości co do zgodności niektórych zaproponowanych w projekcie rozwiązań z m.in. postanowieniami Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, Kartą Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz przepisami dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej. Rzecznik wskazał, że rozwiązania takie, jak: stosowanie detencji wobec cudzoziemców składających wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej na przejściu granicznym, którzy nie spełniają warunków wjazdu na terytorium Polski, tryb graniczny rozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej czy wykonywanie decyzji zawierających orzeczenie o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu w przypadku wniesienia skargi do sądu mogą budzić zastrzeżenia. Posiadają również liczne niedostatki, np. brak gwarancji przyjęcia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej na granicy,

zawężenie jednej z przesłanek wyłączających stosowanie detencji wobec cudzoziemców ubiegających się o ochronę międzynarodową oraz ograniczenie prawa cudzoziemców do sądu. Rzecznik zgłosił ponadto wątpliwości dotyczące statusu Rady do Spraw Cudzoziemców.

IV.7004.5.2017 z 20 lutego 2017 r. – wystąpienie do Marszałka Senatu dotyczące powołania Komisji weryfikacyjnej do spraw restrytyzacji warszawskiej.

Sejm uchwalił ustawę o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji restrytyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich wydanych z naruszeniem prawa (projekt rządowy – druk sejmowy Nr 1056). Ustawę tę przekazano już Senatowi do dalszych prac (druk senacki Nr 422).

Należy zauważyć, że proces legislacyjny przeprowadzono pospiesznie, a w jego toku szereg zastrzeżeń zgłosiły takie organy jak: Sąd Najwyższy (wnosząc o odrzucenie projektu w obecnej postaci ze względu na jego zasadnicze mankamenty), Krajowa Reprezentacja Samorządowych Kolegów Odwoławczych czy Krajowa Rada Notarialna. Jednoznacznie negatywną opinię przygotowało Biuro Analiz Sejmowych. Poważne zarzuty przedstawiła m.in. Helsińska Fundacja Praw Człowieka oraz Okręgowa Rada Adwokacka w Warszawie. Opinie te i stanowiska w wielu aspektach są zbieżne, a na gruncie aktualnego porządku konstytucyjnego większość z nich Rzecznik Praw Obywatelskich podzielił. Pomimo to praktycznie żadna z uwag nie została uwzględniona, a projekt rządowy uchwalono właściwie w niezmienionej postaci. W ocenie Rzecznika ww. ustawa zawiera szereg poważnych mankamentów, które – skoro nie zostały poddane refleksji na wcześniejszym etapie – powinny zostać skorygowane podczas prac parlamentarnych w Izbie Wyższej.

Niepokój Rzecznika wzbudza fakt, że głównym celem ustawy nie jest rozwiązanie głównego problemu – braku przepisów o restrytyzacji, lecz ustanowienie nadzwyczajnej Komisji do spraw usuwania skutków prawnych decyzji restrytyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa tzw. komisji weryfikacyjnej. Ma ona łączyć w sobie cechy organu administracyjnego oraz parlamentarnej komisji śledczej; w pewnym zakresie praktycznie sprawować również wymiar sprawiedliwości, wkraczając w kompetencje sądów powszechnych. Organ ten ma orzekać o konstytucyjnych prawach obywateli (prawie własności oraz prawach majątkowych) oraz – częściowo – także i o mieniu samorządowym, w sprawach na tle tzw. dekretu warszawskiego. Komisja zyskuje specjalny status, uprzywilejowujący ją względem organów władzy stosujących prawo, w tym również sądów – postępowanie przed Komisją wyprzedza bowiem wszystkie inne, równoległe się toczące, także sądowe, które podlegają obligatoryjnemu zawieszeniu. Ponadto Komisja orzeka w szczególnym trybie, jednocześnie jako organ zwykłej kontroli instancyjnej oraz jako organ nadzoru, częściowo poza regulacjami prawa powszechnego i na podstawie własnych, stworzonych

wyłącznie dla niej przesłanek, zarówno procesowych (np. nie wiążą jej terminy przewidziane w k.p.a. czy k.c.), jak i materialnoprawnych. Wreszcie Komisję wybiera Sejm (co automatycznie uzależnia ją od aktualnej większości parlamentarnej; każdy z członków może zostać w każdym czasie odwołany). Usytuowanie takie narusza konstytucyjną zasadę władzy podzielonej, której poszczególne segmenty w obowiązującym porządku konstytucyjnym powinny wzajemnie się równoważyć (art. 10 Konstytucji).

W ocenie Rzecznika ustawodawca stworzył organ umocowany politycznie, wyposażony w wyjątkowo silne kompetencje, usytuowany niejako ponad porządkiem powszechnym, orzekający według własnych zasad, a postępowanie przed nim korzysta ze szczególnego priorytetu przed wszystkimi innymi postępowaniami przed organami państwa. Ponieważ Komisja będzie dublować działania już istniejących instytucji, to nie tylko nie usprawni to rozpatrywania spraw, ale przyczyni się do rozchwiania orzecznictwa i kompetencyjnego chaosu, a w rezultacie postępowania będą jeszcze bardziej przewlekłe.

Rzecznik zwrócił się do Marszałka z prośbą o przedstawienie powyższych uwag Paniom i Panom Senatorom, by po zapoznaniu się z podniesioną argumentacją rozważyli zasadność jej uwzględnienia podczas dalszych prac legislacyjnych w Senacie RP.

V.7220.33.2017 z 17 marca 2017 r. – wystąpienie do Rzecznika Finansowego w sprawie działań zmierzających do zahamowania wzrostu składek z tytułu umów ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych.

Rzecznik Praw Obywatelskich podzielił stanowisko Rzecznika Finansowego odnośnie propozycji zawartych w Raporcie „Wyniki okrągłego stołu – nagły wzrost składek z tytułu OC posiadaczy pojazdów mechanicznych”.

Negatywnie należy ocenić próbę zdefiniowania pojęcia „najbliższy członek rodziny”. Wprowadzenie do porządku prawnego takiej definicji mogłoby bowiem doprowadzić w praktyce do wyeliminowania z kręgu osób uprawnionych tych osób, którym takie świadczenie się rzeczywiście należy.

Rzecznik nie zgodził się również z propozycją ograniczenia możliwości dochodzenia zadośćuczynienia za szkody sprzed 3 sierpnia 2008 r., czyli tzw. „szkody historyczne” oraz wprowadzenia zmian ustawodawczych zmierzających do uniemożliwienia wypłat ponad limit sumy gwarancyjnej.

W ocenie Rzecznika niedopuszczalne jest forsowanie zmian uniemożliwiających dochodzenie zadośćuczynienia w sytuacji ciężkiego uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia (stany wegetatywne). Wprowadzenie takich ograniczeń naruszałoby w sposób oczywisty prawa osób poszkodowanych, których najbliżsi doznali istotnego uszczerbku na zdrowiu.

Nie do zaakceptowania jest rozwiązanie polegające na wyłączeniu refundacji roszczeń poszkodowanych w zakresie kosztów leczenia w placówkach prywatnych. Zdaniem Rzecznika nie można poszkodowanego pozbawić możliwości korzystania z prywatnej opieki zdrowotnej, zwłaszcza, jeśli wykaże

on konieczność stosowania takich metod, które nie są finansowane z publicznych środków lub dostęp do nich jest znacznie utrudniony.

Rzecznik zgodził się natomiast z propozycją dalszej indywidualizacji wysokości składek dla tzw. „bezpiecznych” i „niebezpiecznych” kierowców. Poparł także podejmowanie działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym oraz stworzenie systemu przewidywalnych składek i świadczeń.

IX. Reakcje na wcześniejsze wystąpienia Rzecznika

Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości (II.510.68.2014 z 8 stycznia 2016 r.) – w sprawie niejasnego brzmienia przepisu Kodeksu karnego dotyczącego cyberprzestępczości.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w piśmie z 14 marca 2017 r. poinformował, że nowelizację przepisu art. 269b § 1 Kodeksu karnego przewiduje obecnie procedowany projekt ustawy o zmianie ustawy Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw. Projekt przewiduje nadanie ww. przepisowi następującego brzmienia: „§ 1. Kto wytwarza, pozyskuje, zbywa lub udostępnia innym osobom urządzenia lub programy komputerowe przystosowane do popełnienia przestępstwa określonego w art. 165 § 1 pkt 4, art. 267 § 3, art. 268a § 1 albo § 2 w związku z § 1, art. 269 § 1 lub § 2 albo art. 269a, a także hasła komputerowe, kody dostępu lub inne dane umożliwiające nieuprawniony dostęp do informacji przechowywanych w systemie informatycznym, systemie teleinformatycznym lub sieci teleinformatycznej, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5”. Powyższa zmiana ma na celu m.in.: doprecyzowanie zakresu penalizacji, tak aby jasne było, że odpowiedzialności karnej podlegają jedynie przypadki nieuprawnionego dostępu do systemu lub sieci oraz zmianę granic odpowiedzialności karnej, co jest niezbędne do pełnej implementacji dyrektywy 2014/42/UE, a w szczególności jej art. 5 ust. 2 lit. d). Podsekretarz Stanu wyjaśnił także, że korekty wymaga zastosowana w Kodeksie karnym terminologia odnosząca się do sfery informatyki, gdyż dotychczas stosowane, a wprowadzone przeszło 12 lat temu, pojęcie „system komputerowy” nie odpowiada współczesnej rzeczywistości informatycznej i budzi wątpliwości interpretacyjne.

Wystąpienie do Prezes Rady Ministrów (II.519.2097.2014 z 25 lipca 2016 r.) dotyczące zmian legislacyjnych w zakresie dokonywania prewencyjnych badań na zawartość alkoholu w organizmie kierującego pojazdem.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji w piśmie z 2 lutego 2017 r. wyjaśnił, że zmiany Prawa o ruchu drogowym, w zakresie wskazanym w wystąpieniu Rzecznika, zostały zrealizowane w przygotowanym i procedowanym przez Ministra Sprawiedliwości projekcie ustawy o zmianie ustawy Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, przyjętym przez Radę Ministrów. W związku z powyższym należy przyjąć, iż dalsze zmiany w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi nie są obecnie konieczne. W opinii resortu przyjęcie ww. projektu przez Radę Ministrów wyczerpuje także kwestię uzgodnienia ewentualnie proponowanych zmian pomiędzy Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji a Ministrem Zdrowia.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia w piśmie z 20 lutego 2017 r. potwierdził, że zmiany, w zakresie problematyki podjętej przez Rzecznika, zostały objęte procedowanym przez Ministra Sprawiedliwości projektem ustawy o zmianie ustawy Kodeks wykroczeń oraz niektórych innych ustaw, który uwzględnia zmiany przepisów Prawa o ruchu drogowym w zakresie odnoszącym się do poddawania kierujących pojazdami lub innych osób, w stosunku do których zachodzi uzasadnione podejrzenie, że mogły kierować pojazdem, w toku kontroli drogowej, badaniu w celu ustalenia zawartości w organizmie alkoholu lub obecności środka działającego podobnie do alkoholu. Jednocześnie Podsekretarz Stanu wskazał, że obecnie trwają prace nad projektem ustawy o ochronie zdrowia psychicznego oraz niektórych innych ustaw, który uwzględnia zmianę ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi również w zakresie zmiany upoważnienia do określenia warunków oraz sposobu przeprowadzania badań w celu ustalenia zawartości alkoholu w organizmie, w tym w przypadku badań, o których mowa w ww. nowelizowanych przepisach Prawa o ruchu drogowym. Przedstawiciel resortu zdrowia zwrócił ponadto uwagę, że Prezes Głównego Urzędu Miar powołał Konsultacyjny Zespół Metrologiczny ds. regulacji rynku, w skład którego wchodzi także grupa robocza ds. przyrządów pomiarowych. Jej podstawowym zadaniem jest przygotowanie rekomendacji zmian prawa w zakresie prawnej kontroli metrologicznej przyrządów pomiarowych, w tym analizatorów wydechu.

Wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej (IX.517.1227.2016 z 18 sierpnia 2016 r.) – w sprawie naruszenia praw osadzonych.

Zastępca Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w piśmie z 19 stycznia 2017 r. zapewnił, że w bieżącej działalności kontrolnej i nadzorczej podległe Dyrekcji Generalnej służby dokładają wszelkiej staranności, aby realizacja zadań statutowych Służby Więziennej przebiegała wyłącznie w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami. Funkcjonariusze, dążąc do zapewnienia porządku i bezpieczeństwa na terenie zakładów karnych i aresztów śledczych, zmuszeni są – względem niektórych osób pozbawionych wolności (niezakwalifikowanych do kategorii tzw. osadzonych niebezpiecznych) – stosować dodatkowe procedury ochronne. Ustalane są one indywidualnie dla każdego z osadzonych, a należy do nich m.in. zalecenie przemieszczania osadzonego po terenie jednostki w kajdankach. Każdorazowo działania takie podejmuje się w oparciu o zapisy ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej. Ustawodawca przewidział użycie kajdanek także jako środka prewencyjnego, a nie tylko – przymusu bezpośredniego, lecz jedynie w celu zapobieżenia ucieczce osoby pozbawionej wolności oraz zapobieżenia objawom agresji lub autoagresji. Zastępca Dyrektora Generalnego SW potwierdził, że funkcjonariusze mają prawo do prewencyjnego stosowania kajdanek wyłącznie w ww. okolicznościach. Wszystkie inne przypadki stanowią naruszenie

przepisów i są konsekwentnie eliminowane. Jeśli chodzi o obecność funkcjonariuszy w trakcie badania lekarskiego, to jest ona przewidziana również podczas procedur medycznych realizowanych względem osadzonych, o których mowa w art. 88 § 3 i 6 pkt. 2, tj. tych, którzy podczas pobytu w areszcie śledczym lub zakładzie karnym naruszyli w poważnym stopniu dyscyplinę i porządek.

Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości (KMP.571.23.2014 z 23 sierpnia 2016 r.) – w sprawie wprowadzenia przepisów dotyczących konwojowania pacjentów oddziałów psychiatrycznych.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w piśmie z 3 lutego 2017 r. wyjaśnił, że środki zabezpieczające stanowią instrument prawa karnego, stąd przesłanki ich orzekania są określone w Kodeksie karnym, tryb ich stosowania – w Kodeksie postępowania karnego, natomiast zagadnienia związane z wykonaniem – w Kodeksie karnym wykonawczym. Ze względu na to, że środki te są wykonywane w podmiotach leczniczych udzielających świadczeń opieki zdrowotnej w zakresie opieki psychiatrycznej (art. 200 § 1 k.k.w.), do wykonywania tych środków – w zakresie nieregulowanym przepisami Kodeksu karnego wykonawczego i aktów wydanych na jego podstawie – stosuje się również unormowania ustaw regulujących świadczenie usług leczniczych oraz prawa i obowiązki osób znajdujących się w tych podmiotach, w szczególności ustawy o ochronie zdrowia psychicznego, zwanej dalej „u.o.z.p.” lub „ustawą psychiatryczną”, ustawy o działalności leczniczej, czy ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta. Podsekretarz Stanu poinformował także, że w obecnym stanie prawnym ewentualne stosowanie prewencyjnych środków przymusu wobec sprawców czynu zabronionego podczas ich transportowania do innego zakładu medycznego w celu uzyskania niedostępnych w miejscu detencji świadczeń medycznych, odbywa się na zasadach i w trybie określonym w przepisach ustawy psychiatrycznej (art. 204a k.k.w.). Resort nie uznaje za zasadne wprowadzenia odpowiedniego rozwiązania prawnego dotyczącego zasad konwojowania wyłącznie osób, wobec których wykonywany jest środek zabezpieczający, z pominięciem pozostałych pacjentów zakładów psychiatrycznych. Wszędzie tam, gdzie ustawy karne – z uwagi na specyfikę środka zabezpieczającego – nie stanowią inaczej, wobec pacjenta detencyjnego obowiązują te same zasady co do pozostałych pacjentów. Z uwagi na powyższe, w ocenie Ministra Sprawiedliwości, inicjatywa legislacyjna, w przedmiocie uregulowania kwestii podniesionej w wystąpieniu Rzecznika, należy do Ministra Zdrowia.

Wystąpienie do Ministra Środowiska (VII.7202.9.2016 z 27 września 2016 r.) – w sprawie uprawnień właścicieli nieruchomości włączonych do obwodów łowieckich.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska w piśmie z 9 stycznia 2017 r. przyznał, że przytoczone przez Rzecznika argumenty wymagają rozważenia. Natomiast pomysł rozszerzenia katalogu podmiotów opiniujących podział województwa na obwody łowieckie nie znajduje poparcia w resorcie, ponieważ ewentualne uwagi organizacji społecznych odnośnie włączania nieruchomości do obwodu łowieckiego nie mają na celu ochrony praw właścicielskich, lecz dotyczą ochrony środowiska. Odnosząc się do kwestii udziału dzieci w polowaniach Podsekretarz Stanu poinformował, że na gruncie obecnie obowiązujących w Polsce przepisów dzieci nie mogą wykonywać polowań. Mogą w nim uczestniczyć jedynie w sposób bierny, tzn. być obecne przy polowaniu, być obserwatorami, albo uczestniczyć czynnie pomagając w przygotowaniach do polowania. Jednocześnie należy zauważyć, że w większości krajów Unii Europejskiej nie ma żadnych limitów dotyczących obecności dzieci przy okazji wykonywania polowania. Przedstawiciel resortu środowiska zauważył ponadto, że żaden podmiot zgłaszający zastrzeżenia co do obecności dzieci podczas polowań nie przedstawił jakichkolwiek badań na temat destrukcyjnego wpływu polowań na psychikę dziecka. W związku z powyższym postulat dotyczący wprowadzenia ograniczenia w tym zakresie, w opinii ministerstwa, nie zasługuje na akceptację.

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

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w piśmie z 22 marca 2017 r. wskazał, że aktualnie art. 217c k.k.w. przewiduje – pod warunkiem, że nie zachodzą określone w nim przesłanki negatywne – możliwość korzystania przez tymczasowo aresztowanego z aparatu telefonicznego na zasadach określonych w regulaminie organizacyjno-porządkowym wykonywania tymczasowego aresztowania, za zgodą organu, do którego dyspozycji pozostaje, oraz zakazuje korzystania przez niego z innych środków łączności przewodowej i bezprzewodowej. Unormowanie to przewiduje również zaskarżalność decyzji o odmowie wyrażenia zgody na korzystanie z aparatu telefonicznego przez tymczasowo aresztowanego, wydanej zarówno w postępowaniu sądowym, jak i przygotowawczym. Rozwiązanie to ma na celu zabezpieczenie gwarancji proceduralnych tymczasowo aresztowanego. Brak możliwości korzystania z telefonu może nastąpić jedynie, gdy zachodzi uzasadniona obawa, że rozmowa telefoniczna zostanie wykorzystana w celu bezprawnego utrudniania postępowania karnego lub do popełnienia przestępstwa, w szczególności podlegania do przestępstwa. Wobec powyższego resort sprawiedliwości nie podzielił opinii Rzecznika, że aktualne unormowanie w ustawie zagadnienia możliwości telefonicznego kontaktowania się przez tymczasowo aresztowanego z obrońcą nie odpowiada standardom konstytucyjnym i konwencyjnym oraz nie respektuje orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Podsekretarz Stanu

stwierdził ponadto, że ocena zasadności wydanych w konkretnych sprawach decyzji procesowych, w tym również w przedmiocie odmowy wyrażenia zgody na korzystanie przez tymczasowo aresztowanego z aparatu telefonicznego, powinna być dokonywana zasadniczo w ramach kontroli procesowej, przez organ wyższej instancji, zaś rozstrzygnięcia takie powinny zapadać jedynie w wyjątkowych, szczególnie uzasadnionych wypadkach.

Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości (VII.510.23.2016 z 27 października 2016 r.) – w sprawie opóźnień w obsadzaniu stanowisk sędziowskich.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w piśmie z 24 lutego 2017 r. wyjaśnił, że Minister Sprawiedliwości dokonuje przydziału stanowisk sędziowskich z dochowaniem terminu określonego w art. 20a § 2 Prawa o ustroju sądów powszechnych (dalej „usp”). Jednocześnie podkreślił, że właściwa wykładnia art. 20a § 4 usp powinna uwzględniać, że termin „niezwłocznie” nie jest tożsamy z terminem „natychmiast”, lecz oznacza termin realny, zakładający okoliczności miejsca i czasu, do których w wypadku omawianej materii, należy bezsprzecznie nieodzowna potrzeba reformy ustrojowo-organizacyjnej sądownictwa powszechnego, w tym zmiany modelu obsadzania stanowisk asesorskich w taki sposób, aby gwarantował szybki dopływ do sądownictwa powszechnego wysoko wykwalifikowanej kadry orzeczniczej, na której kształcenie zawodowe ponoszone są znaczne nakłady ze środków publicznych. Podsekretarz Stanu zauważył także, że liczba nieobsadzonych stanowisk sędziowskich wobec ponad 10.000 dostępnych etatów sędziowskich w sądownictwie powszechnym pozostaje w granicach odnotowywanego od wielu lat średniorocznego braku obsady na tych stanowiskach, wynikającego w przeważającym stopniu z uwarunkowań obowiązującej procedury nominacyjnej. Nie można zatem przyjąć, aby sytuacja ta mogła mieć realny wpływ na sprawność sądownictwa powszechnego i prowadziła do przewlekłości prowadzonych postępowań. Nieuzasadniona jest również sugestia o zwłoce w powoływaniu przez Ministra Sprawiedliwości prezesów sądów apelacyjnych i sądów okręgowych, gdyż na łączną liczbę 21 sądów apelacyjnych i okręgowych, w których w 2016 r. upłynęła kadencja prezesów, jedynie w dwóch przypadkach doszło do powołania do ww. funkcji administracyjnej po upływie terminu, o którym mowa w art. 22b usp.

Wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej (VII.7031.4.2016 z 31 października 2016 r.) – w sprawie procedury przeprowadzania ustnego egzaminu maturalnego z języka polskiego.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej w piśmie z 20 lutego 2017 r. zapewniła, że obowiązujące zasady przeprowadzania egzaminu maturalnego zapewniają jednakowe szanse każdemu zdającemu. W trakcie egzaminu maturalnego na poziomie podstawowym zdawane są wyłącznie

przedmioty obowiązkowe. Wyniki tej części – jednakowej dla wszystkich zdających – stanowią o zdaniu albo niezdaniu egzaminu maturalnego. Część obowiązkowa obejmuje również jednakowy dla wszystkich zdających egzamin z wybranego języka obcego. Druga część egzaminu maturalnego z wybranych przez zdającego przedmiotów dodatkowych przeprowadzana jest wyłącznie na poziomie rozszerzonym, ponieważ wynik z przedmiotu dodatkowego jest wskaźnikiem konkurencyjności podczas rekrutacji do szkół wyższych. Wyniki, jakie osiągną zdający, stanowią podstawowe kryterium w procesie rekrutacji na studia wyższe. Absolwent ma swobodę w dokonywaniu wyboru rodzaju i liczby zdawanych przedmiotów dodatkowych. Sekretarz Stanu wyjaśniła też, że w polskim systemem edukacji zapewnia się uczniowi w szkole ponadgimnazjalnej kontynuację nauki języka obcego nowożytnego nauczanego na wcześniejszych etapach edukacyjnych. Po dwunastu latach nauki można zatem oczekiwać od ucznia znajomości jednego z języków obcych na poziomie rozszerzonym, co zakłada podstawa programowa kształcenia ogólnego. Odnosząc się do kwestii dotyczących egzaminu ustnego z języka polskiego Sekretarz Stanu poinformowała, że przepisy ustawy o systemie oświaty stanowią, iż egzamin maturalny jest przeprowadzany na podstawie wymagań określonych w podstawie programowej kształcenia ogólnego oraz sprawdza, w jakim stopniu absolwent spełnia te wymagania. Wśród tych wymagań wskazano jako obowiązujące: umiejętności analizy i interpretacji tekstów kultury, dostrzegania w tych tekstach wartości narodowych i uniwersalnych, a ponadto wykazania się umiejętnością konfrontowania tekstu literackiego z innymi tekstami kultury, np. plastycznymi, teatralnymi, filmowymi. Możliwość udostępniania protokołów z egzaminu ustnego wynika z przepisów prawa i MEN nie widzi przeciwwskazań, aby zdającemu takiej informacji udzielić.

Wystąpienie do Marszałka Sejmu (VII.5001.2.2016 z 18 listopada 2016 r.) – w sprawie Sprawozdania Rady Ministrów z wykonywania oraz o skutkach stosowania w roku 2014 ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia w piśmie z 29 marca 2017 r. przypomniał, że zgodnie z art. 9 ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży sporządzane corocznie przez Radę Ministrów i przedkładane Sejmowi sprawozdanie ma obejmować swoim zakresem wykonywanie ustawy oraz skutki jej stosowania. Szczegółowe wyjaśnienia odnośnie uwag sformułowanych przez Rzecznika wobec kolejnych rozdziałów sprawozdania zostały przygotowane przez resorty: zdrowia, rodziny, pracy i polityki społecznej, edukacji narodowej oraz przez Prokuraturę Krajową i dotyczą takich kwestii, jak m.in.: opieka prenatalna nad płodem oraz opieka medyczna nad ciężarną, pomoc materialna dla kobiet w ciąży, dostęp do metod i środków służących dla świadomej prokreacji, przerywanie ciąży, przemoc w rodzinie, uprawnienia rodzicielskie, formy

zatrudnienia oraz kształcenie i wychowanie młodzieży. Urzędy nie podzieliły większości zastrzeżeń Rzecznika, podnosząc np., że dane, na które powołuje się Rzecznik, wykraczają poza ramy czasowe sprawozdania, które obejmują wyłącznie rok 2014. Ponadto, co do zasady w sprawozdaniu mają być zawarte tylko dane potwierdzone. W kilku przypadkach resorty uznały, że rozwiązania zaproponowane przez Rzecznika są przedwczesne lub zbyt daleko idące. Jednocześnie, odnosząc się do postulowanej przez Rzecznika konieczności dokonania zmian w obecnym systemie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, zapewniono, że w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej są obecnie prowadzone prace, mające na celu wypracowanie zmian w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Uwzględniono w nich wprowadzenie rozwiązań, które z jednej strony zagwarantują podmiotowość i autonomię rodziny, a z drugiej będą skuteczniej oddziaływać na osoby stosujące przemoc wobec swoich najbliższych.

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

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego w piśmie z 19 stycznia 2017 r. nie zgodził się z opinią Rzecznika, iż „w obecnym stanie prawnym, wniesienie skargi do sądu administracyjnego na beczynność organu, który jest obowiązany do załatwienia skargi powszechnej, jest (...) niedopuszczalne”, ponieważ podstawą wniesienia skargi do sądu administracyjnego na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach dotyczących skarg powszechnych może być art. 3 § 1 pkt 9 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Prezes NSA zwrócił ponadto uwagę, że w obowiązujących przepisach przedmiot skargi powszechnej został ujęty bardzo szeroko. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że przedmiotem skargi może być każda negatywna ocena działalności podmiotu powołanego do wykonywania zadań państwa lub innego podmiotu (np. organizacji społecznej), któremu zlecono zadania z zakresu administracji publicznej, oraz ich pracowników i funkcjonariuszy. Co istotne, skarga powszechna nie jest zwykłym środkiem prawnym wzruszania decyzji administracyjnych. Prezes NSA wskazał też, że w państwach europejskich realizacja prawa do wnoszenia do organów administracji publicznej skarg i wniosków nie zawsze podlega kontroli sądowej (np. Holandia, Szwecja). Nawet jednak w państwach, w których sądy kontrolują postępowanie skargowe w administracji, zakres tej kontroli jest ograniczony tylko do aspektów formalnych, tzn. sądy badają, czy organ otrzymał skargę, dokonał jej analizy i udzielił odpowiedzi w terminie (o ile taki termin prawo przewiduje) czy też pozostawał w beczynności w tym zakresie (np. Niemcy). Należy także zwrócić uwagę, że sądowa kontrola prawa do skargi jest bywa uzależniana od wystąpienia dodatkowych przesłanek, np. „poważnego naruszenia

prawa” (Łotwa). Prezes NSA przedstawił także Rzecznikowi skróconą informację na temat rozwiązań przyjętych w niektórych państwach europejskich o zbliżonym do polskiego modelu sądowej kontroli administracji publicznej. Analiza tych danych prowadzi zaś do wniosku, że zasadność i adekwatność proponowanych zmian powinna być poddana ponownej ocenie.

Wystąpienie do Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Przewodniczącego Rady Mediów Narodowych oraz Prezes Zarządu Polskiego Radia S.A. (VII.564.41.2016 z 23 listopada 2016 r.) – w sprawie naruszenia zasady niezależności i rzetelności dziennikarskiej.

Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w piśmie z 5 stycznia 2017 r. wyjaśnił, że KRRiT, wykonując swoje ustawowe obowiązki w zakresie kontrolowania działalności dostawców usług medialnych (w tym przypadku nadawców publicznych) może oceniać wyemitowany program pod kątem pluralizmu, bezstronności, wyważenia i niezależności zawartych w nim treści. Rada nie posiada natomiast uprawnień do ingerowania w politykę personalną prowadzoną przez zarządy spółek mediów publicznych, zarówno w odniesieniu do pracowników, jak i współpracowników tych spółek. Przewodniczący podkreślił, że kwestie pracownicze, jak np. zwolnienie pracownika czy przeniesienie na inne stanowisko, mogą być przedmiotem indywidualnych roszczeń w stosunku do pracodawcy i mogą być rozstrzygane na gruncie Kodeksu pracy przez sąd pracy.

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

Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w piśmie z 6 lutego 2017 r. poinformował, że nadawca nie zgodził się z zarzutem prowadzenia przez redakcję Wiadomości jakiegokolwiek działalności mającej na celu dyskredytowanie organizacji pozarządowych. Zapewnił również, że dziennikarze TVP doceniają rolę organizacji pozarządowych i wspierają działalność edukacyjną, charytatywną oraz ich rolę w kształtowaniu społeczeństwa demokratycznego i obywatelskiego. Natomiast analiza treści materiałów, kluczowych dla tej sprawy, pozwala stwierdzić, że nadawca wielokrotnie podejmował w kolejnych wydaniach audycji informacyjnych problematykę związaną z działalnością organizacji pozarządowych, koncentrując uwagę przede wszystkim na związkach personalnych pomiędzy przedstawicielami fundacji a politykami. Jednocześnie w materiałach tych zabrakło informacji odnoszącej się do rzeczywistych zadań realizowanych przez te organizacje i ich społecznej roli, a także kosztów ich funkcjonowania w związku z realizacją statutowych obowiązków. W związku z powyższym Przewodniczący KRRiT skierował do prezesa Zarządu Telewizji Polskiej SA wystąpienie, w którym zwrócił m.in.

uwagę na zasady obowiązujące w programach publicznego nadawcy wynikające z art. 21 ust. 1 oraz 1 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o radiofonii i telewizji, w tym w szczególności bezstronność, rzetelność, pluralizm, obiektywizm, wyważenie, swobodne kształtowanie opinii publicznej. Zalecił także wprowadzenie stosownych procedur umożliwiających realizację zadań telewizji publicznej w wymienionym powyżej zakresie, w szczególności związanych z rzetelnym informowaniem o sprawach istotnych ze społecznego punktu widzenia.

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

Pełniąca Obowiązki Rzecznika Praw Pacjenta w piśmie z 11 stycznia 2017 r. nie zgodziła się z zarzutem, jakoby Rzecznicy Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego nie podejmowali działań w oddziałach/szpitalach psychiatrycznych przy aresztach śledczych i zakładach karnych. Tryb i sposób działania Rzecznika określa szczegółowo ustawa o ochronie zdrowia psychicznego oraz rozporządzenie Ministra Zdrowia. To w naborach na stanowisko Rzecznika Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego wymieniane są podmioty lecznicze, w których potencjalny Rzecznik będzie pełnił swoją funkcję i na takie warunki zgadzają się osoby składające swoje oferty. P.o. Rzecznika Praw Pacjenta wyjaśniła, że ograniczony dostęp do Rzeczników Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego wynika m.in. z kwestii finansowych. Ponieważ Minister Finansów nie wyraził zgody na zwiększenie środków pieniężnych przyznawanych Rzecznikowi Praw Pacjenta, postulaty RPO wydają się niemożliwe do zrealizowania. Na koniec p.o. Rzecznika Praw Pacjenta poinformowała, że na 2017 rok zaplanowała wizytację 5 oddziałów/szpitali psychiatrycznych przy jednostkach penitencjarnych, w zakresie przestrzegania praw pacjenta, w tym kwestii związanych m.in. ze stosowaniem wobec pacjentów z zaburzeniami psychicznymi przymusu bezpośredniego. O wynikach ww. działań Rzecznik Praw Obywatelskich zostanie niezwłocznie poinformowany.

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

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej w piśmie z 11 stycznia 2017 r. wyjaśnił, że zgodnie z przepisami zawartymi w art. 199 uchwalonej przez Sejm ustawy Przepisy wprowadzające Prawo oświatowe dotychczasowe szkoły podstawowe, gimnazja i szkoły ponadgimnazjalne oraz zespoły tych szkół prowadzone przez ministrów (m.in. przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego) podlegają zmianom organizacyjnym zgodnie z przepisami dotyczącymi danego typu szkoły, z tym że kompetencje organu

jednostki samorządu terytorialnego wykonuje właściwy minister. Podsekretarz Stanu zapewnił, że resorty oświaty i kultury dostrzegły brak pełnej korelacji między wprowadzanymi cyklami kształcenia ogólnego a zaproponowanymi cyklami kształcenia w ogólnokształcących szkołach artystycznych. W celu dostosowania kształcenia w szkołach artystycznych do zmian w systemie oświaty, Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego w dniu 12 grudnia 2016 r. przedstawił Ministrowi Edukacji Narodowej koncepcję typów szkół artystycznych. Zgodnie z tą koncepcją do ogólnokształcącej szkoły muzycznej II stopnia będą przyjmowani zarówno absolwenci szkoły muzycznej I stopnia, jak i uczniowie ogólnokształcącej szkoły muzycznej I stopnia, którzy uzyskają promocję w klasie szóstej. Absolwenci ogólnokształcącej szkoły muzycznej będą mogli ubiegać się o przyjęcie do ogólnokształcącej szkoły muzycznej II stopnia – do klasy wyższej niż pierwsza, w trybie określonym w art. 142 ust. 7 ustawy Prawo oświatowe (dotychczasowy art. 20n ust. 7 ustawy o systemie oświaty). Podsekretarz Stanu poinformował także, że po podpisaniu przez Prezydenta RP ustaw reformujących system oświaty Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego (w porozumieniu z Ministrem Edukacji Narodowej) przygotuje projekt rozporządzenia, w którym opisane zostaną typy szkół artystycznych.

Wystąpienie do Ministra Zdrowia (V.7011.31.2015 z 5 grudnia 2016 r.) – w sprawie funkcjonowania tzw. pakietu onkologicznego.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia w piśmie z 11 stycznia 2017 r. stwierdził, że opieranie się na danych z raportu „Ścieżka pacjenta. Jak długo pacjenci w Polsce czekają na diagnozę i leczenie onkologiczne”, który został przywołany w wystąpieniu Rzecznika, nie jest w pełni zasadne. W opinii resortu zdrowia należy zachować ostrożność w wyciąganiu wniosków z przedmiotowego badania na temat funkcjonowania pakietu onkologicznego, gdyż jego reprezentatywność wydaje się wątpliwa. Natomiast na podstawie danych przekazywanych przez świadczeniodawców w aplikacji do obsługi karty DiLO (tzw. ap-DiLO) można stwierdzić, że: średni czas trwania diagnostyki wstępnej, w ramach której należy potwierdzić lub wykluczyć nowotwór złośliwy, wynosił 16,5 dnia; średni czas trwania diagnostyki pogłębionej, mającej na celu różnicowanie choroby i określenie jest stadium zaawansowania, wynosił 15,6 dnia; czas oczekiwania na zorganizowanie konsylium wynosił natomiast 2,2 dnia. Podsekretarz Stanu wyjaśnił, że za wyborem pacjentów onkologicznych jako pierwszej grupy, która została objęta odrębną ścieżką postępowania przemawia fakt, że choroby nowotworowe stanowią drugą najczęstszą przyczynę zgonów w Polsce. Ponadto w przypadku chorób onkologicznych przeżywalność jest uzależniona przede wszystkim od wczesnego wykrycia nowotworu złośliwego w możliwie jak najwcześniejszym jego stadium. Należy przy tym podkreślić, że w ciągu 2 lat funkcjonowania pakietu onkologicznego żaden lekarz podstawowej opieki zdrowotnej (POZ) nie utracił prawa do wystawiania karty DiLO, a tym samym nie był zmuszony odesłać swojego pacjenta do innego

lekarza. Zagrożenie wydłużenia okresu do postawienia diagnozy w podobnych sytuacjach jest zatem wyłącznie hipotetyczne. Podsekretarz Stanu poinformował także Rzecznika, że do Sejmu RP wpłynął już projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (tzw. „ustawa nowelizująca”). Projekt ten zakłada m.in. przyznanie lekarzowi udzielającemu świadczeń ambulatoryjnej opieki specjalistycznej prawo wydawania karty DiLO w przypadku podejrzenia nowotworu złośliwego (co przyspieszy procedurę i ułatwi pacjentowi dostęp do świadczeń) czy też zniwelowanie problemu biurokratyzacji pakietu onkologicznego. Na koniec Podsekretarz Stanu zapewnił, że do resortu nie docierają skargi, które sygnalizowałyby problemy z dostępnością do świadczeń z zakresu radioterapii.

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

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w piśmie z 13 stycznia 2017 r. poinformowała, że w resorcie prowadzone są prace nad zmianami w obszarze przeciwdziałania przemocy, które będą miały na celu zwiększenie bezpieczeństwa oraz ochrony osób zagrożonych bądź doznających przemocy, a także zagwarantowanie podmiotowości i autonomii rodziny. Ponadto do nowego Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014–2020 wprowadzono uregulowania pozwalające na realizację programów oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc oraz programów psychologiczno-terapeutycznych adresowanych do tych osób. Dodatkowym działaniem mającym na celu zwiększenie odsetka osób biorących udział w programach oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych jest działanie określone w Krajowym Programie Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014–2020 dotyczące ewidencjonowania istniejącej infrastruktury instytucji rządowych i samorządowych, a także podmiotów oraz organizacji pozarządowych udzielających pomocy osobom dotkniętym przemocą w rodzinie, w tym również bazy teleadresowej podmiotów realizujących programy oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc. Podsekretarz Stanu wyjaśniła także, że specjalistyczne ośrodki wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie funkcjonują w ramach struktur samorządowych jednostek organizacyjnych, mają jednak obowiązek realizowania standardów i zadań wynikających z rozporządzenia 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 oddziaływanie korekcyjno-edukacyjne. Obecnie na terenie kraju działa 35 tego typu placówek. Osoby doznające przemocy mogą również skorzystać z innych

form wsparcia np. ośrodków interwencji kryzysowej, domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży oraz innych ośrodków wsparcia.

Wystąpienie do Ministra Infrastruktury i Budownictwa (IV.7214.73.2016 z 9 grudnia 2016 r.) – w sprawie planowanej nowelizacji ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmiany Kodeksu cywilnego.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa w piśmie z 12 stycznia 2017 r. poinformował, że w trakcie uzgodnień międzyresortowych i konsultacji publicznych projektu nowelizacji ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego zwrócono uwagę na konieczność odpowiedniego dostosowania i skorelowania treści projektu i projektu ustawy o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych oraz niektórych innych ustaw, ponieważ zmiany wprowadzane w obu ustawach dotyczą niejednokrotnie tych samych przepisów. Wobec powyższego, na wniosek Ministra Infrastruktury i Budownictwa, zmieniony został zakres projektu ustawy o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych oraz niektórych innych ustaw. Projekt tej nowelizacji – w brzmieniu nadanym w wyniku połączenia projektów – zostanie ponownie skierowany do uzgodnień międzyresortowych i konsultacji publicznych. Sekretarz Stanu zapewnił także, że w ramach analizy uwag, w tym już zgłoszonych do projektu nowelizacji ustawy, rozważona zostanie zmiana art. 14 ust. 4 ustawy z uwzględnieniem propozycji wysuniętych przez Rzecznika.

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

Pełnomocnik Rządu do Spraw Równego Traktowania w piśmie z 10 stycznia 2017 r., nawiązując do swojej poprzedniej odpowiedzi z dnia 23 grudnia 2016 r., poinformował, że Rząd nie podjął i nie zamierza prowadzić prac zmierzających do wypowiedzenia Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej. Oznacza to, iż przygotowany i rozesłany do uzgodnień przez Ministerstwo Sprawiedliwości projekt wniosku o wypowiedzenie ww. Konwencji z dnia 28 listopada 2016 r. pozostał bez rozpatrzenia i nie jest procedowany.

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

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w piśmie z 5 stycznia 2017 r. przypomniał, że art. 36 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych stanowi, iż pracownikowi samorządowemu przysługuje wynagrodzenie stosowne do zajmowanego stanowiska oraz posiadanych kwalifikacji zawodowych. Wynagrodzenie wójta ustala rada gminy, w drodze uchwały (art. 8 ust. 2 ustawy), z tym że maksymalną wysokość wynagrodzenia osób zatrudnionych na podstawie wyboru ogranicza przepis art. 37 ust. 3 ustawy. Natomiast zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy m.in. ustalanie wynagrodzenia wójta. Sekretarz Stanu przyznał, że ww. przepisy nie przewidują uregulowań w kwestii zmiany/obniżenia wynagrodzenia pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru. Jednocześnie stwierdził, że kwestia ewentualnego uzupełnienia regulacji dotyczącej ustalania wynagrodzenia wójta, zawarta w ustawie o pracownikach samorządowych oraz w ustawie o samorządzie gminnym, nie pozostaje w kompetencji Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, lecz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

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

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia w piśmie z 17 stycznia 2017 r. przyznał, że możliwości prawnych dotyczących zabezpieczenia dobra nienarodzonego dziecka, w sytuacji uzależnienia kobiety ciężarnej od alkoholu jest więcej, niż w przypadku, gdy przyszła matka uzależniona jest od narkotyków i innych substancji psychoaktywnych. Obecnie, zgodnie z art. 25. ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii podjęcie leczenia, rehabilitacji lub reintegracji osób uzależnionych od ww. środków jest dobrowolne, jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej. Sekretarz Stanu poinformował też, że zgodnie z wynikami kontroli NIK czas oczekiwania na przyjęcie osób zobowiązanych do poddania się leczeniu przez sąd wynosił w kontrolowanych podmiotach od 6 do 1083 dni. Średni okres oczekiwania na leczenie w przypadku osób podejmujących leczenie dobrowolnie wynosił od 4 do 35 dni. W przypadku, gdy istnieje konieczność pilnego udzielenia świadczenia ze względu na dynamikę procesu chorobowego i możliwość pogorszenia stanu zdrowia lub znaczącego zmniejszenia szans na powrót do zdrowia zgłoszenie otrzymuje kategorię „przypadku pilnego” i jest realizowane priorytetowo. Wpływ uzależnienia kobiety w ciąży na stan płodu jest podstawą do uznania przypadku za pilny. Niestety, resort zdrowia nie jest w stanie ocenić w jakim stopniu średni czas oczekiwania na przymusowe leczenie odwykowe odnosi się do kobiet w okresie ciąży, ani jaka liczba kobiet ciężarnych jest kierowana na leczenie w trybie przymusowym, jaka zaś decyduje się na leczenie dobrowolnie. Ministerstwo nie zbiera również danych, jaki jest średni czas postępowania gminnej komisji rozwiązywania problemów

alkoholowych w procedurze zobowiązania do poddania się leczeniu odwykowemu konkretnie w przypadku kobiet w okresie ciąży. Sekretarz Stanu wyjaśnił ponadto, że w sytuacji, gdy kobieta w ciąży jest uzależniona od alkoholu, należy kontaktować się z gminną komisją rozwiązywania problemów alkoholowych. Decyzja w zakresie zastosowania obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie leczenia odwykowego może bowiem zostać podjęta wyłącznie przez sąd na wniosek ww. komisji bądź prokuratora.

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

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Energii w piśmie z 20 stycznia 2017 r. poinformował, że kwestia wskazanego w art. 14 ust. 5 zd. 1 ustawy o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących 2-miesięcznego terminu na złożenie do wojewody wniosku o odszkodowanie z tytułu decyzji o wskazaniu lokalizacji inwestycji zostanie poddana gruntownej analizie przez resort i stosownie do jej wyników podjęte zostaną odpowiednie decyzje w sprawie ewentualnych działań legislacyjnych w tym kierunku. Jednocześnie Podsekretarz Stanu zauważył, że zgodnie z ust. 6 tegoż artykułu ww. ustawy inwestorowi nie przysługuje prawo wniesienia skargi do sądu powszechnego na wydaną przez wojewodę decyzję o odszkodowaniu z tytułu decyzji o wskazaniu lokalizacji, co jest niezgodne z zasadą równości stron przy tego typu postępowaniach. To zagadnienie również powinno znaleźć odzwierciedlenie w odpowiednich zmianach prawnych przedmiotowej ustawy. Ponadto poinformowano Rzecznika, że aktualnie Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa prowadzi prace legislacyjne nad projektem ustawy Kodeks urbanistyczno-budowlany, który zgodnie z pierwotnymi założeniami ma zastąpić ww. ustawę. Obie omawiane wyżej kwestie powinny być w nim uwzględnione przez projektodawcę.

Wystąpienie do Ministra Zdrowia i Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia (V.7010.103.2016 z 15 grudnia 2016 r.) dotyczące problemów w funkcjonowaniu bariatrycznej opieki zdrowotnej.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia w piśmie z 10 stycznia 2017 r. zapewnił, że resort dostrzega problemy z dostępnością do leczenia otyłości w Polsce. W związku z powyższym Minister Zdrowia zainicjował procedurę kwalifikacji do koszyka świadczeń gwarantowanych dedykowanego świadczenia chirurgicznego leczenia otyłości. Agencja Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji, na polecenie Ministra, w połowie stycznia 2017 r. ma zakończyć prace nad raportem i rekomendacją co do zasadności zakwalifikowania jako świadczeń gwarantowanych następujących procedur medycznych: rękawowej resekcji żołądka, wyłączenia żołądkowego metodą Roux-en by pass oraz

wyłaczenia żołądkowego metodą Mini gastric bypass. Po uzyskaniu powyższych rekomendacji resort podejmie kolejne działania w przedmiotowej sprawie. Ponadto Podsekretarz Stanu poinformował, że opis świadczenia gwarantowanego będącego częścią rozporządzenia Ministra Zdrowia może zawierać wymagania dotyczące sprzętu i aparatury medycznej uwzględniając szczególne potrzeby pacjentów cierpiących na otyłość.

Zastępca Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia w piśmie z 17 stycznia 2017 r. poinformował, że NFZ, dostrzegając rangę problemu otyłości w naszym kraju, od 1 stycznia 2017 r. wprowadził możliwość rozliczania świadczeń na rzecz osób z otyłością leczonych zabiegowo poprzez specjalnie dedykowany do tego celu produkt rozliczeniowy, tj. grupę F14 - Chirurgiczne leczenie otyłości (zarządzenie nr 117/2016/DSOZ Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia zmieniające zarządzenie w sprawie określenia warunków zawierania i realizacji umów w rodzaju leczenie szpitalne). Z-ca Prezesa wyjaśnił także, że porady dla pacjentów z otyłością, wobec braku poradni bariatrycznych, są udzielane i rozliczane w ramach ambulatoryjnej opieki specjalistycznej w innych poradniach, takich jak poradnia chorób metabolicznych, endokrynologiczna czy gastroenterologiczna. W odniesieniu do zagadnienia dostępności stwierdził natomiast, że w aktualnym stanie prawnym operacje bariatryczne nie znajdują się w wykazie świadczeń, na które świadczeniodawcy są zobowiązani prowadzić odrębne listy oczekujących. Pacjenci oczekujący na to świadczenie są zatem wpisywani na listę oczekujących do komórki organizacyjnej, w której to świadczenie jest realizowane, czyli przede wszystkim – w oddziałach chirurgii ogólnej. Pozostałe kwestie poruszone w wystąpieniu Rzecznika, takie jak techniczne dostosowanie szpitali, poradni, karet pogotowia itd., jak również zmiany w tzw. „koszykach świadczeń gwarantowanych”, pozostają poza kompetencjami Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia.

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

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów w piśmie z 9 stycznia 2017 r. wyjaśnił, że katalog ulg i zwolnień zawarty w przepisach ustawy o podatku od spadków i darowizn został tak sformułowany, aby preferował osoby o najbliższym stopniu pokrewieństwa. Ulgi i zwolnienia w podatkach stanowią wyjątki od zasady powszechności i równości opodatkowania i powinny być interpretowane zawężająco. W ocenie resortu ustawodawca, rozróżniając w katalogu ulg i zwolnień dwa systemy zwolnień: dla rodzin zastępczych i dla rodzin naturalnych, respektuje zarówno zasadę dbałości państwa o dobro rodziny wywiedzioną z art. 71 Konstytucji, jak i zasadę powszechności opodatkowania wyrażoną w art. 84 Konstytucji. Dla tzw. rodzin zastępczych ustawodawca przewidział zwolnienie o węższym zakresie, które nie jest jednak obwarowane żadnymi warunkami poza koniecznością przeznaczenia otrzymanych dóbr na

cele związane bezpośrednio ze sprawowaniem pieczy zastępczej w określonym czasie. Sekretarz Stanu wskazał ponadto, że w polskim systemie opieki nad dzieckiem i rodziną, instytucja rodziny zastępczej pełni inną funkcję, niż rodzina naturalna, o czym świadczy chociażby fakt możliwości pobierania wynagrodzenia z tego tytułu. W konsekwencji, różnie są uregulowane kwestie podatkowe, w tym także w zakresie nieodpłatnego przekazywania majątku. Podkreślenia wymaga również fakt, że osoby wychowujące się w rodzinach zastępczych zachowują prawo do nieopodatkowanego nabycia majątku po swoich najbliższych krewnych, po spełnieniu warunków określonych w przepisach ustawy o podatku od spadków i darowizn. Przedstawiciel resortu finansów przypomniał, że podatnikiem podatku od spadków i darowizn z tytułu nabycia darowizny jest wyłącznie dziecko wychowywane w rodzinie zastępczej, a nie osoby tworzące tę rodzinę. Co więcej, w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym, naczelnik urzędu skarbowego może udzielić, na wniosek podatnika, indywidualnych ulg w spłacie zobowiązań podatkowych.

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

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji w piśmie z 11 stycznia 2017 r. zapewnił, że resort przeprowadzając analizy dotyczące wniosku Miasta Opola o zmianę granic jednostek samorządu terytorialnego dokonał również oceny potencjalnego wpływu przedmiotowych zmian na prawa mniejszości narodowych. Powyższa ekspertyza nie wykazała, aby proponowane rozszerzenie granic miasta Opola mogło stanowić zagrożenie dla realizacji praw mniejszości narodowych, w tym mniejszości niemieckiej. Podsekretarz Stanu wskazał, że w wyniku wydania rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany nazwy gminy ustalone zostały nowe granice administracyjne poszczególnych gmin, a tym samym dokonano zmiany w zakresie terytorium danych gmin. Powyższe może z kolei wiązać się ze zmianą proporcji narodowościowych w ramach ustalonych (zmienionych) w drodze wspomnianego rozporządzenia granic administracyjnych gmin, jednakże nie wpływa na zmianę ww. proporcji na obszarze bądź obszarach zamieszkałych przez daną mniejszość. Podsekretarz Stanu przypomniał także, że ustawa o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym przewiduje możliwość używania na terenie gmin dodatkowych, tradycyjnych nazw ulic, miejscowości i obiektów fizjograficznych w językach mniejszościowych oraz w języku regionalnym w sytuacji, gdy w wyniku ostatniego spisu powszechnego urzędowo ustalona liczba mieszkańców gminy deklarujących przynależność do mniejszości lub posługiwanie się językiem regionalnym jest nie mniejsza niż 20%. To stosunkowo niewysoki próg ww. proporcji mieszkańców danej gminy. Podsumowując, postulat zmiany

przepisów ww. ustawy w przedmiotowym zakresie, w ocenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, nie znajduje uzasadnienia.

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

Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w piśmie z 9 lutego 2017 r. poinformował, że nadawca nie zgodził się z zarzutem propagowania w audycji „Minęła dwudziesta” (TVP Info, 31 października 2016 r.), treści dyskryminujących ze względu na rasę czy narodowość oraz treści nawołujących do nienawiści. Jednocześnie przyznał, że wyemitowany materiał nie spełniał wszystkich standardów rzetelności i obiektywizmu obowiązujących w Telewizji Polskiej. Z tego względu dwaj dziennikarze (autor materiału i wydawca) zostali decyzją władz TVP SA zawieszeni w obowiązkach na okres jednego miesiąca, a ponadto materiał został usunięty z mediów społecznościowych. Wobec powyższego KRRiT postanowiła odstąpić od kolejnych czynności w tej sprawie, w szczególności z uwagi na okoliczność, iż 28 grudnia 2016 r. Gmina Miasta Gdańska skierowała do Sądu Okręgowego w Warszawie pozew przeciwko Telewizji Polskiej SA m.in. wnosząc o zbadanie wyemitowanego materiału pod kątem zawartości treści o charakterze nawoływania do nienawiści na tle rasowym, narodowościowym lub religijnym. Odnosząc się do zapytania Rzecznika dotyczącego skarg, które w 2016 r. wpłynęły do KRRiT w sprawie propagowania w programach treści dyskryminujących lub nawołujących do nienawiści, Przewodniczący przedstawił wykaz postępowań prowadzonych przez KRRiT w 2016 r. w tym zakresie. Jednocześnie wyjaśnił, że procedura rozpatrywania skarg w Biurze KRRiT obejmuje analizę materiałów poemisyjnych przekazanych przez nadawcę w kontekście zarzutów zawartych w skardze, wyjaśnień nadawcy oraz przepisów ustawy o radiofonii i telewizji.

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

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w piśmie z 8 lutego 2017 r. wskazał, że wykaz zakładów leczniczych przeznaczonych do wykonywania tymczasowego aresztowania zawiera rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie wykazu zakładów leczniczych, w tym psychiatrycznych, przeznaczonych do wykonywania tymczasowego aresztowania oraz warunków zabezpieczenia tych zakładów. Wymienione w załączniku do rozporządzenia podmioty lecznicze funkcjonują wyłącznie w strukturze organizacyjnej więziennictwa. Natomiast przepisy Kodeksu karnego wykonawczego stanowią, że świadczenia zdrowotne osobie pozbawionej wolności udzielane są przede wszystkim przez podmioty lecznicze dla osób pozbawionych wolności. Jedynie wówczas, gdy konieczne jest udzielenie

świadczeń zdrowotnych ze względu na zagrożenie życia lub zdrowia osadzonego, lub konieczne jest przeprowadzenie specjalistycznych badań, leczenia lub rehabilitacji świadczenia zdrowotne mogą być wykonywane przez inne placówki niż podmioty więziennej służby zdrowia (art. 209 k.k.w. w zw. z art. 115 § 4 i 5 k.k.w.). Podsekretarz Stanu zauważył, że prawodawca przewidział możliwość wykonywania tymczasowego aresztowania w tzw. wolnościowych podmiotach leczniczych (§ 2 ust. 2 ww. rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości). W praktyce, w zależności od potrzeby, stanu zdrowia osoby tymczasowo aresztowanej może to być każdy podmiot leczniczy. Ponadto, w sytuacji gdy pozbawienie oskarżonego wolności spowodowałoby dla jego życia lub zdrowia poważne niebezpieczeństwo w świetle art. 259 § 1 pkt 1 k.p.k. należy odstąpić od stosowania środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania. Przepis ten w połączeniu z wyżej przedstawionymi uregulowaniami, daje gwarancję respektowania konstytucyjnych praw tymczasowo aresztowanego w zakresie ochrony zdrowia. Mając na uwadze powyższe, resort sprawiedliwości uznał za bezzasadne podejmowanie prac legislacyjnych w celu zmiany w treści wskazanych przepisów, w kierunku wskazanym przez Rzecznika Praw Obywatelskich.

Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości (V.510.176.2015 z 20 grudnia 2016 r.) – w sprawie procedury doręczania korespondencji sądowej.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w piśmie z 17 lutego 2017 r. przypomniał, że zgodnie z art. 139 § 1 k.p.c. doręczyciel, składając niedoręczone pismo w placówce pocztowej lub w urzędzie właściwej gminy, umieszcza zawiadomienie o tym (awizo) w drzwiach mieszkania adresata lub w oddawczej skrzynce pocztowej, wskazując w nim gdzie i kiedy pismo pozostawiono. Takie zawiadomienie powinno zawierać pouczenie, że pismo należy odebrać w odpowiednim terminie. Warto zauważyć, że w takich zawiadomieniach, zarówno w przypadku doręczeń na gruncie postępowania cywilnego, jak i we wszystkich innych, nie przewidziano udostępniania informacji o nadawcy przesyłki. Przedstawiciel resortu zauważył, że przewidziana w ww. przepisie możliwość pozostawienia zawiadomienia o awizowaniu przesyłki sądowej w oddawczej skrzynce pocztowej albo w drzwiach mieszkania adresata, sprawia, że informacje zamieszczane w zawiadomieniu nie są chronione w żaden szczególny sposób, co praktycznie umożliwia zapoznanie się z jego treścią nieograniczonej liczbie osób. Jednocześnie należy podkreślić, że rozwiązanie poruszonego w wystąpieniu Rzecznika problemu nie mogłoby nastąpić wyłącznie w drodze nowelizacji rozporządzenia i zmiany załącznika nr 3, lecz konieczna byłaby interwencja legislacyjna zmierzająca do nowelizacji art. 139 § 1 k.p.c. i jednoznacznego uregulowania w akcie prawnym powszechnie obowiązującym kwestii dotyczącej obowiązku informowania przez operatora pocztowego o nadawcy przesyłki. W zakresie tych regulacji właściwy jednak pozostaje Minister Infrastruktury i

Budownictwa, kierujący działem administracji rządowej „łączność”, stosownie do art. 5 pkt 11 ustawy o działach administracji rządowej oraz § 1 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury i Budownictwa. Podsekretarz Stanu wskazał również, że istniejące obecnie w postępowaniu cywilnym instrumenty prawne umożliwiają ochronę podmiotu postępowania przed negatywnymi konsekwencjami związanymi z uchybieniem terminu do dokonania czynności procesowej w razie awizowania przesyłki sądowej. Na koniec stwierdził, że w chwili obecnej brak jest wystarczających uwarunkowań prawnych i faktycznych, uzasadniających potrzebę podjęcia działań legislacyjnych ingerujących w rozwiązanie dotyczące elementów zawiadomienia o pozostawieniu przesyłki sądowej w placówce pocztowej albo urzędzie gminy, przewidziane w art. 139 § 1 k.p.c.

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

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji w piśmie z 16 stycznia 2017 r. wyjaśnił, że nowelizacja Prawa telekomunikacyjnego, wprowadzona w 2012 r., nakładała na dostawców publicznie dostępnych usług telefonicznych obowiązek kierowania do centrów powiadamiania ratunkowego krótkich wiadomości tekstowych SMS do numerów alarmowych 112, 997, 998 i 999. Zaimplementowano w ten sposób przepisy Dyrektywy 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników (dyrektywa o usłudze powszechnej). Natomiast Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/136/WE zobowiązała państwa członkowskie do zapewnienia osobom niepełnosprawnym równoważnego dostępu do usług telefonicznych świadczonych wszystkim innym użytkownikom końcowym tych usług. Przepis prawa wprowadzony do Prawa telekomunikacyjnego został przeniesiony – w niezmienionej formie – do ustawy o systemie powiadamiania ratunkowego. W 2014 r. obowiązek obsługi zgłoszeń alarmowych, kierowanych do numeru alarmowego za pośrednictwem SMS, zawężono do numeru alarmowego 112. Podsekretarz Stanu poinformował, że zakończenie prowadzonych obecnie w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, we współpracy z operatorami telekomunikacyjnymi, prac nad wprowadzeniem możliwości zgłoszeń alarmowych do numeru alarmowego 112 za pośrednictwem SMS i wprowadzenie omawianego rozwiązania planowane jest na 2017 rok. Ponadto resort wraz z Polskim Związkiem Głuchych podjął działania w celu dokonania analizy potrzeb osób głuchych odnośnie projektowanego rozwiązania zarówno w zakresie SMS, jak i opracowania ewentualnej aplikacji, która miałaby zastosowanie w całym kraju.

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

Zastępca Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w piśmie z 12 stycznia 2017 r. odniósł się szczegółowo do przypadku osadzonego opisanego w wystąpieniu Rzecznika Praw Obywatelskich. Stan zdrowia osadzonego, pomimo włączonego leczenia przeciwpsychotycznego oraz pobytu w kolejnych szpitalach/oddziałach psychiatrycznych (także tych poza Służbą Więzienną), nie ulegał poprawie. Co więcej, z uwagi na interwencje rodziny pacjenta oraz obawy przed oddaleniem się osadzonego ze szpitala wnioskowano do Sądu o odwołanie przerwy w karze, której Sąd udzielił osadzonemu na czas leczenia w szpitalu pozapenitencjarnym. W rezultacie Sąd Okręgowy odwołał przerwę w wykonywaniu kary, zaś osadzony ponownie został przyjęty do Oddziału Psychiatrii Sądowej Szpitala Zakładu Karnego. Sąd w swoim postanowieniu uzasadnił, że w aktualnym stanie prawnym nie ma możliwości umieszczenia osadzonego w oddziale psychiatrycznym poza Służbą Więzienną, posiadającym odpowiedni stopień zabezpieczenia. Sąd dostrzegł, że nie ustała przyczyna udzielenia przerwy w wykonywaniu kary, lecz jednocześnie istnieje przesłanka o jakiej mowa w art. 156 §1 k.k.w. Zachodzi zatem kolizja dóbr, tj. z jednej strony potrzeba leczenia osadzonego w specjalistycznym oddziale psychiatrycznym poza Służbą Więzienną, a z drugiej strony konieczność ochrony osób trzecich przed realnym zagrożeniem ich zdrowia, a nawet życia ze strony osadzonego. Zdaniem Sądu Państwo jest zobowiązane do ochrony życia i zdrowia innych osób nawet kosztem praw jednostki, która to realne zagrożenie stwarza, co znajduje uzasadnienie w art. 2 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i orzecznictwie ETPC. Zastępca Dyrektora Generalnego zauważył ponadto, że w toku prac legislacyjnych nad projektem obecnie obowiązującego rozporządzenia w sprawie czynności administracyjnych związanych z wykonywaniem tymczasowego aresztowania oraz kar i środków przymusu skutkujących pozbawieniem wolności oraz dokumentowania tych czynności Służba Więzienna proponowała utrzymać w dotychczasowym brzmieniu przepis § 34. 1, który stanowi, że „do aresztu śledczego nie przyjmuje się osoby wymagającej leczenia szpitalnego z powodu ostrej psychozy”. Ponadto przyjęcie do aresztu śledczego osoby znajdującej się w stanie ostrej psychozy jest niezgodne z art. 259 § 1 pkt. 1 Kodeksu postępowania karnego, który określa, że warunkiem odstąpienia od tymczasowego aresztowania jest fakt, iż pozbawienie oskarżonego wolności spowodowałoby dla jego życia lub zdrowia poważne niebezpieczeństwo. Co równie istotne osoby, u których stwierdzono ostrą psychozę są niezdolne, z racji swojej choroby, do zrozumienia swojej sytuacji prawnej, stawianych zarzutów i celu aresztowania. Nie mają świadomości swoich praw i wskutek tego są pozbawione możliwości skutecznej obrony. W opinii Służby Więziennej zasadna wydaje się zmiana rozporządzenia Ministra

Sprawiedliwości w sprawie wykazu zakładów leczniczych, w tym psychiatrycznych, przeznaczonych do wykonywania tymczasowego aresztowania oraz warunków zabezpieczenia tych zakładów, polegająca na rozszerzeniu tego wykazu o wybrane podmioty lecznicze podległe Ministrowi Zdrowia. Zmiana ta mogłaby się przyczynić do poprawy sytuacji osadzonych z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w piśmie z 1 lutego 2017 r. zapewnił, że resort stale monitoruje sytuację osób z niepełnosprawnością psychiczną, przebywających w zakładach karnych i aresztach śledczych, a więzienna służba zdrowia realizuje ustawowy obowiązek zapewnienia opieki zdrowotnej osobom pozbawionym wolności. Dostrzegając wagę i złożoność wskazanych przez Rzecznika problemów, powołano Zespół do spraw opracowania rozwiązań reformujących Służbę Więzienną, jako organu pomocniczego Ministra Sprawiedliwości. Odnosnie sytuacji osób niepełnosprawnych intelektualnie resort sprawiedliwości od 2013 r., co 6 miesięcy, dokonuje analiz informacji nadsyłanych przez Centralny Zarząd Służby Więziennej – w zakresie osób upośledzonych umysłowo w stopniu umiarkowanym i znacznym oraz chorych psychicznie przebywających w jednostkach penitencjarnych. Podobnie, w cyklach półrocznych, Ministerstwo zwraca się do Prezesów Sądów Okręgowych z wnioskiem o zbadanie w trybie nadzoru penitencjarnego legalności i prawidłowości osadzenia tego ww. osób w podległych jednostkach penitencjarnych. Sekretarz Stanu poinformował, że z danych na dzień 16 stycznia 2017 r. wynika, że w jednostkach penitencjarnych przebywa 29 osadzonych ubezwłasnowolnionych całkowicie i 28 ubezwłasnowolnionych częściowo. We wszystkich tych przypadkach dyrektorzy jednostek penitencjarnych przekazali informacje o przebywaniu tej kategorii osób w detencji właściwym sądom penitencjarnym. Osoby te objęte były wzmocnionymi oddziaływaniami psychologicznymi i medycznymi bądź przebywały w systemie terapeutycznym. W przypadku stwierdzenia wątpliwości, co do stanu zdrowia osadzonego o fakcie tym powinien zostać zawiadomiony sędzia penitencjarny, który stoi na straży legalności i prawidłowości wykonania kary. Sekretarz Stanu przypomniał także, że zgodnie z art. 207 ustawy o działalności leczniczej podmioty lecznicze dla osób pozbawionych wolności, niespełniające wymagań są zobowiązane do dostosowania pomieszczeń i urządzeń w tym zakresie do 31 grudnia 2017 r. Odnosząc się do przypadku indywidualnego opisanego w wystąpieniu, Sekretarz Stanu stwierdził, że podnoszone przez Dyrektora Zakładu Karnego przeszkody natury organizacyjnej i formalnej do umieszczenia osadzonego w szpitalu poza więzienną służbą zdrowia, w którym stosuje się metodę leczenia zalecaną w sytuacji zdrowotnej skazanego, nie są przeszkodami nie do pokonania i dlatego brak było podstaw do udzielenia skazanemu przerwy w wykonaniu kary oraz zawieszenia postępowania wykonawczego. Skazany swoim zachowaniem i przy stwierdzonej jednostce chorobowej (schizofrenia paranoidalna) stwarza zagrożenie zdrowia, a

nawet życia innych osób. W takiej sytuacji, zobowiązanie do ochrony innych osób nałożone na Państwo, należało realizować nawet kosztem naruszenia praw jednostki, która realnie zagrożenia stwarza (art. 2 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności).

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

Zastępca Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w piśmie z 18 stycznia 2017 r. stwierdził, że jednym z podstawowych zadań Służby Więziennej jest zapewnienie porządku i bezpieczeństwa w zakładach karnych i aresztach śledczych, które realizowane jest także poprzez minimalizację ryzyka wystąpienia zdarzeń niepożądanych na terenie tych jednostek. Takie ryzyko naruszenia bezpieczeństwa i porządku rośnie, gdy osoby ubiegające się o wstęp na teren jednostki penitencjarnej znajdują się pod wpływem alkoholu lub substancji odurzających. Osoby te są informowane o zasadach przebywania na terenie danej placówki oraz o zasadach kontroli, jakim mogą zostać poddane przed wejściem i w trakcie pobytu. Ponadto, funkcjonariusze przechodzą szkolenia z zakresu rozpoznawania zachowań wskazujących na możliwość zażycia środków odurzających, psychotropowych lub alkoholu. Na tej podstawie osoby odwiedzające, które przejawiają zachowania charakterystyczne dla spożycia alkoholu mogą zostać wytypowane do kontroli. Osoby te mogą odmówić poddania się kontroli przy użyciu alkomatu i bez żadnych konsekwencji opuścić teren jednostki organizacyjnej Służby Więziennej. Zasady te reguluje rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie szczegółowego trybu działania funkcjonariuszy Służby Więziennej podczas wykonywania czynności służbowych, a zatem wątpliwości Rzecznika, dotyczące braku unormowań prawnych, które regulowałyby tryb przeprowadzania badań na obecność alkoholu w stosunku do osób odwiedzających, nie znajdują oparcia w stanie faktycznym.

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

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa w piśmie z 24 stycznia 2017 r. poinformował, że resort pismem z dnia 28 lipca 2016 r. zwrócił się do Ministerstwa Sprawiedliwości o przedstawienie opinii w kwestii potrzeby doprecyzowania obowiązujących regulacji prawnych we wnioskowanym przez Rzecznika zakresie. W rezultacie oba resorty przyjęły tożsame stanowisko, że w aktualnym stanie prawnym po pierwsze – nie ma przeszkód, aby z żądaniem wykonania wyroku eksmisyjnego, w zakresie złożenia oferty zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego mógł do gminy wystąpić nie tylko (jak jest to interpretowane obecnie) wierzyciel jako gospodarz

postępowania egzekucyjnego, ale i sam dłużnik, a po drugie – sądowa kontrola kwestii realizacji przez gminę obowiązku wskazania lokalu socjalnego przy zachowaniu cech przewidzianych w art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego jest możliwa i nie wydaje się konieczne wprowadzanie nowego (odrębnego) środka prawnego inicjującego kontrolę sądową w omawianym zakresie. W związku z powyższym projekt nowelizacji ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego nie przewiduje rozwiązań w tym zakresie. Jednocześnie Sekretarz Stanu zapewnił, że w projekcie nowelizacji ustawy o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych oraz niektórych innych ustaw zostanie wprowadzony przepis nakładający na gminę, która składa ofertę najmu socjalnego lokalu, obowiązek poinformowania osoby uprawnionej o przysługujących środkach prawnych do zaskarżenia prawidłowości tej oferty.

Część 2

Wybór spraw indywidualnych

ZESPÓŁ DO SPRAW WYKONYWANIA KAR

IX.517.1619.2015

Do Rzecznika zwrócił się Pan Jerzy K., przebywający w Zakładzie Karnym w O., który żalił się, że podczas jego indywidualnych spotkań z przedstawicielem związku wyznaniowego obecny jest funkcjonariusz Służby Więziennej.

Jak ustalono, osadzony korzystał z posługi religijnej w postaci indywidualnej rozmowy duchowej z przedstawicielem związku wyznaniowego, którą to formę posługi przewidywała umowa o współpracy w zakresie działalności religijnej, zawarta pomiędzy Dyrektorem Zakładu Karnego w O., a Związkiem Wyznaniowym Świadków Jehowy. Podczas rozmowy, która odbywała się w oddzielnym, monitorowanym pomieszczeniu, obecny był funkcjonariusz Służby Więziennej.

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości w sprawie szczegółowych zasad wykonywania praktyk religijnych i korzystania z posług religijnych w zakładach karnych i aresztach śledczych, praktyki i posługi religijne o charakterze indywidualnym mogą odbywać się również w celach mieszkalnych, szpitalnych i izb chorych, jeżeli nie zakłócają obowiązujących w zakładzie zasad porządku i bezpieczeństwa oraz jeżeli zapewnione są warunki prywatności wykonywania tych praktyk i posług. Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej w L., który na prośbę Rzecznika zbadał przedstawną sprawę, uznał, że realizując posługę religijną o charakterze indywidualnym w obecności funkcjonariusza Służby Więziennej osadzonemu nie zapewniono warunków prywatności. Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej uznał, że do zarządzenia odbywania posługi religijnej w obecności funkcjonariusza Służby Więziennej podstawą nie mógł być fakt ujawnienia u skarżącego w ostatnim czasie przedmiotu niedozwolonego – zegarka z funkcją telefonu. Stanął na stanowisku, że Służba Więzienna mogła w inny sposób kontrolować prawidłowość zachowania osadzonego: poprzez dozorowanie za pomocą monitoringu oraz poprzez poddanie kontroli osobistej przed i po spotkaniu z przedstawicielem związku wyznaniowego.

Mając na względzie przedstawione ustalenia skargę osadzonego uznano za zasadną. Z informacji przedstawionych Rzecznikowi wynika, że administracja Zakładu Karnego w O. zaprzestała udzielania skarżącemu indywidualnych posług religijnych w obecności funkcjonariusza.

IX.517.4099.2016

Do Rzecznika zwrócił się Pan Konrad P., który skarżył się, że Dyrektor Aresztu Śledczego w L. odmówił mu udzielenia informacji, w jakich celach mieszkalnych przebywał podczas pobytu w tej jednostce.

Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej w L., do którego Rzecznik zwrócił się o zbadanie sprawy, poinformował, że zgodnie z art. 217 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego urzędowe potwierdzenie określonych faktów, wynikających z prowadzonej przez areszt ewidencji, rejestrów lub innych danych następuje w drodze zaświadczenia. Ponieważ osadzony nie wskazał przepisu prawa, który wymagałby potwierdzenia faktów wskazanych w prośbie, ani interesu prawnego w urzędowym potwierdzeniu żądanych faktów, jego prośba została załatwiona negatywnie. Rzecznik nie podzielił tego stanowiska.

Informacja, o którą zwracał się skarżący, miała charakter informacji publicznej. Należy zaś mieć na uwadze, że jeżeli wnioskowana informacja jest informacją publiczną, to organ jest zobowiązany rozpatrzyć wniosek w trybie dostępu do informacji publicznej. W tym przypadku Dyrektor Aresztu Śledczego w L. miał zatem obowiązek udostępnienia wnioskowanej informacji publicznej lub wydania decyzji odmawiającej jej udostępnienia z uwagi na przesłanki ograniczające jej dostępność (zgodnie z przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej). W przedmiotowej sprawie obowiązek ten nie został dopełniony, toteż skarga osadzonego została uznana za zasadną.

Rzecznik zwrócił się do Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej w L. o podjęcie stosownych działań w celu zapobieżenia wystąpieniu podobnych nieprawidłowości w Areszcie Śledczym w L., a w razie potrzeby także w pozostałych jednostkach okręgu.

IX.517.3190.2016

Do Rzecznika zwrócił się Pan Ireneusz B. skarżąc się na brak intymności podczas korzystania z kącika sanitarnego w celi mieszkalnej w Areszcie Śledczym w Sz.

Z dokonanych ustaleń wynikało, że w Areszcie Śledczym w Sz., w okresie objętym skargą, były zamontowane wizjery umożliwiające wgląd z korytarza do kącików sanitarnych. Rzecznik stoi na stanowisku, że prowadzenie obserwacji skazanego korzystającego z kącika sanitarnego przez wizjer narusza jego prawo do humanitarnego traktowania i poszanowania godności osobistej. Z tego względu stosowanie takiej formy kontroli zachowania osadzonego powinno być zaniechane.

Rzecznik skierował w tej sprawie wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej, wnosząc jednocześnie o zmianę przepisu § 3 ust. 7 pkt 2 lit. e Wytocznych Nr 3/2011 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie wymagań technicznych i ochronnych dla pawilonów zakwaterowania osadzonych. Przepis ten stanowi, że „do węzła sanitarnego można wykonywać dodatkowy wizjer w ścianie korytarzowej”.

Dyrektor Generalny Służby Więziennej polecił dyrektorom jednostek penitencjarnych podjąć niezwłocznie prace w celu likwidacji wizjerów, o których mowa. W poleceniu wskazano, że w przypadku konieczności obserwacji zachowania osadzonego należy kąciki sanitarne wyposażyć w monitoring, z maskowaniem sfer intymnych, zgodnie z treścią art. 73a § 5 k.k.w.

Rzecznik został poinformowany, że Dyrektor Aresztu Śledczego w Sz. podjął działania mające na celu likwidację przedmiotowych wizjerów.

IX.517.3047.2016

Rzecznik prowadził postępowanie wyjaśniające w sprawie dotyczącej niehumanitarnego traktowania przez personel więzienny tymczasowo aresztowanego, ze znacznym stopniem niepełnosprawności fizycznej. Osadzony, z uwagi na liczne złamania, m.in kończyny, kręgosłupa i kości łonowej, przebywał w więziennym szpitalu. W początkowej fazie pobytu w zakładzie karnym był osobą wyłącznie leżącą, później mógł poruszać się na wózku inwalidzkim, pozostając w pozycji półleżącej. Wymagał więc stałej pomocy osób trzecich w wykonywaniu czynności dnia codziennego, takich jak: utrzymanie higieny osobistej, przebranie czy wyjście z celi mieszkalnej. Rzecznik podjął sprawę w aspekcie zapewnienia tymczasowo aresztowanemu właściwych warunków bytowych, dostosowanych do stopnia jego niepełnosprawności oraz odpowiedniej do stanu jego zdrowia opieki medycznej. Przedstawiciel Rzecznika zbadał sprawę na miejscu.

Poczynione ustalenia potwierdziły, że osadzony w okresie objętym skargą nie miał zapewnionego prawa do właściwych warunków bytowych i utrzymania higieny osobistej. Kącik sanitarny w sali chorych, w której osadzony przebywał, jest niedostępny dla osób poruszających się na wózku, osadzony nie mógł więc z niego korzystać. Od początku pobytu w zakładzie karnym tymczasowo aresztowany nie korzystał również z łazienki, gdyż nie jest ona przystosowana do potrzeb osób z niepełnosprawnością fizyczną o takim stopniu, jak w przypadku osadzonego.

Osadzony często było zmuszony korzystać z nieumytych naczyń i sztućców. Nie korzystał także z prawa do spaceru, nawet wtedy, gdy nie było już przeciwwskazań zdrowotnych do realizacji tego uprawnienia. W tym zakresie był całkowicie zależny od innych więźniów, którzy nie byli gotowi do udzielenia pomocy. Należy więc stwierdzić, iż doszło do naruszenia prawa tymczasowo aresztowanego do humanitarnego traktowania. W ocenie Rzecznika administracja więzienna powinna wykazać większe zainteresowanie problemami, z jakimi osadzony się zmagał i poszukać sposobów ich rozwiązania. Brakowało działań, które byłyby wyrazem respektowania obowiązujących przepisów w zakresie postępowania z osobami niepełnosprawnymi, w tym zapisów Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych i Karty Praw Osób Niepełnosprawnych.

O powyższych ustaleniach i wnioskach powiadomiono Dyrektora Zakładu Karnego oraz Dyrektora Szpitala i Ambulatorium. Przede wszystkim wskazano na potrzebę zapewnienia osadzonemu możliwości utrzymywania higieny osobistej oraz pomocy w codziennym funkcjonowaniu w szerszym niż dotychczas zakresie. Konieczne jest również zwiększenie nadzoru nad pracą osadzonych, którzy zostali zatrudnieni jako „korytarzowi” w oddziale szpitalnym, zwłaszcza w zakresie wywiązywania się z obowiązku wykonywania koniecznych czynności pomocniczych wobec chorych, np. mycie naczyń. Dyrektor Zakładu Karnego zapewnił, że podejmie niezbędne działania w przedstawionych sprawach.

IX.517.3289.2016

Do Rzecznika zwrócił się Pan Michał W. w sprawie warunków w celi izolacyjnej. Z dokonanych w postępowaniu wyjaśniającym czynności wynika, że w celi izolacyjnej, w której wnioskodawca przebywał od 1 do 9 września 2016 r., znajduje się jeden punkt świetlny. Oznacza to, że w kąciu sanitarnym nie miał odrębnego oświetlenia. Zgodnie zaś z ówczesnie obowiązującym porządkiem wewnętrznym Aresztu Śledczego w O., oświetlenie celi było wyłączane o godz. 21:00.

Z powyższego wynika, że w porze nocnej wnioskodawca nie miał możliwości samodzielnego włączenia oświetlenia, a bezpieczne korzystanie z kącia sanitarnego było uzależnione od reakcji funkcjonariusza oddziałowego, która z różnych, uzasadnionych przyczyn mogła nastąpić z opóźnieniem.

Należy wskazać, iż w myśl art. 102 pkt 1 k.k.w. „skazany ma prawo do odpowiednich ze względu na zachowanie zdrowia [...] warunków bytowych [...]”. W ocenie Rzecznika w sytuacji, w której osadzeni nie mają możliwości korzystania z prawidłowo oświetlonego kącia sanitarnego w porze nocnej, przywołany przepis jest naruszony. Brak wyposażenia kącia w oświetlenie w porze nocnej naraża bowiem osadzonych nie tylko na dyskomfort w czasie załatwiania potrzeb fizjologicznych, lecz także na niebezpieczeństwo doznania urazu. Trudno więc uznać, iż skazani są wówczas traktowani w sposób humanitarny.

Rzecznik przedstawił powyższą konkluzję Dyrektorowi Generalnemu Służby Więziennej, który w odpowiedzi poinformował, że zgodnie z dokumentem „Wytyczne programowo-funkcjonalne oraz wymagania techniczne i ochronne dla pawilonów zakwaterowania osadzonych” kąciki sanitarne winny posiadać odrębne punkty świetlne z możliwością wyłączania ich z celi mieszkalnej i nie przewiduje się wyłączania ich w ciągu doby.

Dyrektor Aresztu Śledczego zapewnił zaś Rzecznika, że podjęto działania, które umożliwią osadzonemu samodzielne włączanie oświetlenia i bezpieczne korzystanie z prawidłowo oświetlonego kącia sanitarnego w porze nocnej. Prace modernizacyjne zostaną wykonane niezwłocznie po zwolnieniu

pomieszczenia przez osadzonego odbywającego w tym czasie karę dyscyplinarną.

IX.517.204.2016

Do Rzecznika wpłynęła skarga skazanego dotycząca decyzji komisji penitencjarnej Zakładu Karnego w M. w przedmiocie skierowania do Zakładu Karnego typu zamkniętego oraz decyzji Dyrektora ww. jednostki o wymierzeniu kary dyscyplinarnej w związku z zażyciem przez skazanego środka psychotropowego niewiadomego pochodzenia.

Z dokonanych ustaleń wynika, że dowódca zmiany, wychowawca dyżurny i oddziałowy uznali, że zachowanie skazanego wskazuje, że może on znajdować się pod wpływem substancji odurzających. Decyzją dowódcy zmiany skazany został poddany badaniu na obecność tego rodzaju środków, wynik był jednak negatywny. Skazany nie kwestionował wyniku testu, nie przeprowadzono więc badania laboratoryjnego (badania krwi).

Przełożeni skazanego, mimo braku potwierdzenia badaniem o charakterze nieinwazyjnym, zażycia niedozwolonych środków, uznali, że znajduje się on pod wpływem niedozwolonych środków i wystąpili z wnioskiem o wymierzenie mu kary dyscyplinarnej za naruszenie zakazu wskazanego w art. 116a § 4 k.k.w. Dyrektor Zakładu Karnego karę tę skazanemu wymierzył, a komisja penitencjarna podjęła decyzję o zdegradowaniu go do podgrupy klasyfikacyjnej R1.

W powyższym zakresie nie ma podstaw do uznania zarzutów wnioskodawcy za zasadne. Zarówno komisja penitencjarna, jak i Dyrektor Zakładu Karnego działali w ramach swoich uprawnień, a wyniki postępowania wyjaśniającego nie wskazują na naruszenie praw skazanego. Sąd Okręgowy w P. również nie dopatrzył się nieprawidłowości w postępowaniu administracji Zakładu Karnego i utrzymał w mocy zaskarżoną przedmiotową decyzję komisji penitencjarnej.

Rzecznik powziął jednak wątpliwości, co do sposobu postępowania administracji więziennej wobec wnioskodawcy w związku z podejrzeniem, że znajduje się on pod wpływem środków odurzających lub substancji psychotropowych. W ocenie Rzecznika podejrzenie zażycia tych środków winno być zweryfikowane za pomocą badania inwazyjnego (badanie krwi) lub w oparciu o opinię lekarza. Administracja Zakładu Karnego w M. nie skorzystała z żadnej z tych możliwości, uznając iż ocena przyczyn nietypowego zachowania skazanego, dokonana przez funkcjonariuszy działu ochrony i działu penitencjarnego, jest prawidłowa.

W opinii Rzecznika opinia funkcjonariuszy, którzy nie należą do korpusu służby zdrowia, nie może być podstawą do stwierdzenia, że skazany znajduje się pod wpływem środków niedozwolonych. Należy zauważyć, iż rola lekarza nie ogranicza się tylko do stwierdzenia zażycia przez pacjenta niedozwolonej substancji. Zgodnie ze sztuką lekarską lekarz ocenia również, czy pacjentowi potrzeba jest pomoc medyczna, np. w postaci obserwacji prowadzonej przez

pracowników służby zdrowia, aplikacji leku niwelującego stan pobudzenia psychoruchowego. W omawianym przypadku, w ocenie Rzecznika, istniała konieczność udzielenia skazanemu świadczeń medycznych, z uwagi na istniejące ryzyko zagrożenia zdrowia i życia.

Należy również podnieść, iż funkcjonariusze nie zapewnili nie tylko bezpieczeństwa osobistego wnioskodawcy, ale również nie zadbali o bezpieczeństwo współosadzonych. W sytuacji, gdy u skazanego doszło do zaburzenia świadomości i istniało podejrzenie, że jest on pod wpływem niedozwolonego środka, zwłaszcza tzw. dopalaczy, mogły pojawić się również zachowania skrajnie agresywne, co stanowiłoby zagrożenie dla współosadzonych w celi mieszkalnej, a także dla funkcjonariuszy. W konsekwencji mogło też dojść do naruszenia porządku w zakładzie karnym.

Stanowisko to podzielił Centralny Zarząd Służby Więziennej i wyraził pogląd, iż w związku z prezentowanymi przez skazanego wskazanymi objawów należało zasięgnąć opinii lekarza. Wobec faktu, iż jednostka nie posiada całodobowej opieki medycznej, koniecznym było wezwanie zespołu pogotowia ratunkowego, celem ustalenia ewentualnego dalszego postępowania medycznego.

Centralny Zarząd Służby Więziennej zapewnił, że przedmiotowe kwestie będą tematem szkoleń funkcjonariuszy Służby Więziennej w celu wypracowania właściwych praktyk postępowania w przedmiotowym zakresie.

IX.517.2134.2016

Do Rzecznika zwrócił się Pan Andrzej P., przebywający w Zakładzie Karnym w B. Podczas wykonywania pracy w tej jednostce uległ on wypadkowi, w wyniku którego stracił palce lewej dłoni. Osadzony stwierdził, że przyczyną wypadku był stan maszyny, na której pracował. Żalił się, że nie ma zapewnionego leczenia, o którym mowa w zaleceniach poszpitalnych, oraz że nie wypłacono mu zasiłku chorobowego w związku z wypadkiem.

Przeprowadzone czynności wyjaśniające potwierdziły zasadność zarzutu niezapewnienia przez administrację Zakładu Karnego w B. właściwych warunków pracy.

Jak ustalono, osadzony był zatrudniony na stanowisku „pomocnik stolarza”. Odbił konieczne szkolenia z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy, posiadał aktualne zaświadczenie lekarza medycyny pracy, stwierdzające brak przeciwwskazań zdrowotnych do wykonywania pracy na zajmowanych stanowisku. W dniu 13.05.2016 r. uległ wypadkowi przy pracy, w wyniku którego stracił palce lewej dłoni. Po zdarzeniu sporządzono kartę wypadku oraz uznano, że zdarzenie jest wypadkiem określonym w art. 3 ust. 3 pkt 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych. O zaistniałym zdarzeniu niezwłocznie powiadomiono Prokuraturę Okręgową w O. oraz Państwową Inspekcję Pracy.

Dyrektor Okręgowej Służby Więziennej w O., który badał okoliczności tej sprawy, nie stwierdził uchybień po stronie administracji Zakładu Karnego w B.

Dopiero postępowanie wyjaśniające przeprowadzone przez Centralny Zarząd Służby Więziennej wykazało, że frezarka, na której pracował skazany kiedy doszło do wypadku, nie powinna była być dopuszczona do eksploatacji, gdyż nie spełniała wymagań w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy określonych w Kodeksie pracy oraz wydanych na jego podstawie przepisach wykonawczych.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami Centralny Zarząd Służby Więziennej zobowiązał dyrektorów podległych jednostek organizacyjnych do dokonania przeglądu maszyn i urządzeń technicznych użytkowanych na stanowiskach pracy oraz dostosowania tych urządzeń do wymagań wynikających z przepisów dot. bezpieczeństwa i higieny pracy, w szczególności wyposażenia w odpowiednie zabezpieczenia, a w przypadku niemożności spełnienia tych wymogów – wycofania maszyn i urządzeń z użytkowania.

IX.517.1164.2015

Do Rzecznika wpłynął wniosek Pana Dariana G., odbywającego karę pozbawienia wolności w Areszcie Śledczym w W. Żalił się on na brak możliwości zaspokojenia pragnienia podczas pobytu w upalne dni na polu spacerowym.

W toku postępowania wyjaśniającego ustalono, że w porządku wewnętrznym Aresztu Śledczego w W. jest przepis, zgodnie z którym osadzonym wychodzącym na spacer nie wolno wynosić z celi mieszkalnej żadnych przedmiotów i artykułów za wyjątkiem papierosów, zapalek lub zapalniczki. W związku z tym osadzeni nie mogą w okresie upałów zabrać na pole spacerowe wody lub innego napoju. Ustalono również, że administracja Aresztu (zgodnie z § 4 obowiązującego wówczas rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie określenia wartości dziennej normy żywienia oraz rodzaju diet wydawanych osobom osadzonym w zakładach karnych i aresztach śledczych), zapewnia dodatkowe napoje osadzonym przebywającym w pomieszczeniach, w których temperatura spowodowana warunkami atmosferycznymi przekracza 28° C. Są one wydawane razem z posiłkami. Ponadto każdy oddział mieszkalny posiada do dyspozycji osadzonych napoje, które wydawane są na ich prośbę, ale osadzeni nie mogą z nich korzystać w czasie odbywania godzinnego spaceru.

Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej w W. uznał, że Dyrektor Aresztu Śledczego w W. ustalając w porządku wewnętrznym zakaz wynoszenia na pola spacerowe napojów postąpił zgodnie z posiadanymi kompetencjami, a decyzja ta nie narusza uprawnień osadzonych.

W opinii Rzecznika uniemożliwienie osobom przebywającym na spacerze zaspokojenia pragnienia, szczególnie w okresie letnich upałów, poprzez wydanie zakazu posiadania własnych napojów i jednocześnie niezapewnienie napoju przez administrację jednostki, narusza prawo tych osób do humanitarnego traktowania, a nawet może być odczytane jako nieludzkie i poniżające.

Powyższe argumenty zostały przedstawione Dyrektorowi Okręgowemu Służby Więziennej w W., który uznał je za przekonujące i polecił dokonanie stosownych zmian w porządku wewnętrznym Aresztu Śledczego w W.

IX.517.1839.2016

Do Rzecznika skierował skargę Pan Jarosław W., który podnosił, że w Oddziale Zewnętrznym Zakładu Karnego w S. w niektóre dni udzielania widzeń kantyna jest zamknięta i z tego powodu część osadzonych nie może skorzystać z poczęstunku.

Wynik przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego potwierdził zasadność tego zarzutu. Ustalono, że w oddziale zewnętrznym widzenia odbywają się we wtorki i niedzielę, a dla skazanych odbywających karę w warunkach zakładu karnego typu otwartego dodatkowo w środy, czwartki i piątki, w sali widzeń na terenie oddziału. Punkt sprzedaży czynny jest we wtorki i niedziele. Pan Jarosław W. podczas pobytu w oddziale zewnętrznym miał tylko jedno widzenie, które odbyło się w piątek i faktycznie osoby go odwiedzające nie miały możliwości zakupu artykułów żywnościowych oraz napojów w ramach poczęstunku.

Zgodnie z art. 105a § 6 Kodeksu karnego wykonawczego w czasie widzenia odbywającego się pod nadzorem funkcjonariusza, w sposób umożliwiający bezpośredni kontakt skazanego z osobą odwiedzającą (tzw. widzenia przy stoliku), skazany ma prawo spożywania artykułów żywnościowych i napojów zakupionych przez odwiedzających na terenie zakładu karnego. Jak ustalono osadzony z prawa tego nie mógł skorzystać.

Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej w Ł. poinformował Rzecznika, że został zmieniony Porządek wewnętrzny w Oddziale Zewnętrznym Zakładu Karnego w S. i aktualnie widzenia dla wszystkich osadzonych (także odbywających karę w zakładzie karnym typu zamkniętego) odbywają się tylko w dni, w których działa kantyna tj. we wtorki i niedziele. Zrezygnowano z widzeń tzw. dodatkowych w środy, czwartki i piątki, gdyż korzystała z nich bardzo mała liczba osadzonych.

IX.517.3205.2016

Do Rzecznika wpłynęła skarga Pana Przemysława R. dotycząca niezapewnienia mu przez administrację Zakładu Karnego w C. bezpieczeństwa osobistego. Wyniki postępowania wyjaśniającego, przeprowadzonego przez Rzecznika, dały podstawę do uznania skargi wnioskodawcy za zasadną.

W dniu 6 września 2016 r. trzech osadzonych, którzy bez zezwolenia opuścili swoje miejsce zakwaterowania, weszło do celi, w której przebywał Pan Przemysław R. Jeden z nich uderzył go w twarz. W wyniku tego zdarzenia doszło u wnioskodawcy m.in. do złamania szczęki.

Zebrany w sprawie materiał wskazuje na wiele nieprawidłowości w działaniu funkcjonariuszy działu ochrony. Przede wszystkim funkcjonariusze dopuścili do

sytuacji, w której drzwi wszystkich cel mieszkalnych były zamknięte jedynie na zasuwy. Ponadto, zezwolili skazanym zatrudnionym w oddziale jako porządkowi, bez nadzoru wydawać osadzonym przebywającym w celach kawę oraz zabierać śmieci z cel. Porządkowi sami otwierali i zamykali drzwi cel. Oddziałowi nie prowadzili nawet obserwacji, co dzieje się na korytarzu oddziału mieszkalnego, tym samym umożliwiając trzem osadzonym opuszczenie celi i wtargnięcie do miejsca zakwaterowania poszkodowanego.

W sprawie istotny jest fakt, że Pan Przemysław R. wymaga intensywnych oddziaływań penitencjarnych z uwagi na swoją niepełnosprawność psychiczną. Jest on osobą zaburzoną osobowościowo, w przeszłości wielokrotnie był leczony w szpitalach psychiatrycznych, podejmował też próby samobójcze.

W stosunku do funkcjonariuszy, pełniących służbę w oddziale mieszkalnym, zastosowano środki dyscyplinujące: z trzema przeprowadzono rozmowy dyscyplinujące, a wobec jednej osoby wszczęto postępowanie dyscyplinarne. Zawiadomiono Prokuraturę Rejonową w Cz. o możliwości popełnienia przestępstwa. O zdarzeniu powiadomiono również Sąd Okręgowy w S. Za nieregulaminowe postępowanie zarówno sprawca zdarzenia, jak i osadzeni, którzy opuścili celę mieszkalną bez zezwolenia, otrzymali wnioski o wymierzenie kary dyscyplinarnej.

Wnioskodawca został przeniesiony do celi, znajdującej się w innym oddziale mieszkalnym. Zapewniono mu świadczenia lekarskie, zgodne z procedurami stosowanymi w schorzeniu, które u skazanego zdiagnozowano oraz opiekę psychologiczną.

IX.517.2066.2016

Pan Kamil N. skierował do Rzecznika skargę dotyczącą niezapewnienia mu przez administrację Zakładu Karnego w K. bezpieczeństwa osobistego – został dwukrotnie pobity przez współosadzonych. Wyniki postępowania wyjaśniającego dały podstawę do uznania skargi za uzasadnioną.

Wnioskodawca kilkakrotnie zgłaszał przełożonym w Zakładzie Karnym w K. oraz swojemu wychowawcy, że czuje się zagrożony i obawia się ataków ze strony osób „grypsujących”. W sierpniu 2016 r. doszło do bezpośredniego kontaktu skazanego z uczestnikami podkultury na korytarzu oddziału mieszkalnego i – w konsekwencji – do pobicia. Podobne w skutkach zdarzenie miało miejsce trzy dni później – wnioskodawca został uderzony przez współosadzonego podczas doprowadzania grupy osadzonych na posługi religijne. W wyniku tego pobicia skazany doznał urazu.

W poczynionych ustaleń wynika, że administracja Zakładu Karnego w K. nie podjęła wystarczających działań w celu zapewnienia wnioskodawcy bezpieczeństwa osobistego. Funkcjonariusze niewłaściwie realizowali swoje obowiązki przed zdarzeniem, jak i po jego wystąpieniu, m.in.: nie zastosowali się do polecenia izolowania skazanego; po pierwszym zdarzeniu oddziałowy nie

poinformował swoich przełożonych o zaistniałej sytuacji; zaś dowódca zmiany nie stwierdził u skazanego obrażeń.

Po dokonaniu analizy akt osobowych wnioskodawcy należy stwierdzić, iż nie tylko działania stricte ochronne, ale również oddziaływania penitencjarne wobec skazanego były niewystarczające. W Indywidualnym Programie Oddziaływań nie uwzględniono faktu, że wobec skazanego stosuje się szczególne środki ochronne, a jego trudna sytuacja w warunkach izolacji jest przesłanką do podjęcia odpowiednich oddziaływań penitencjarnych oraz wyznaczenia mu zadań w tym zakresie.

W ocenie Rzecznika doszło jeszcze do kolejnej nieprawidłowości, gdy kierownik jednostki nie powiadomił prokuratury o możliwości popełnienia przestępstwa przez współosadzonych na szkodę skazanego. Administracja ma obowiązek efektywnie działać na rzecz ujawnienia przypadków stosowania przemocy wobec osadzonych, ustalenia osób odpowiedzialnych za zaistnienie zdarzenia i doprowadzenia do ich ukarania. Skuteczne dochodzenie wymaga niejednokrotnie wsparcia ze strony lekarza, psychologa czy funkcjonariuszy innych działów.

Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej również stwierdził nieprawidłowości w działaniach służby penitencjarno-ochronnej ww. Zakładu Karnego. Dyrektor jednostki ustalił stopień zawinienia poszczególnych funkcjonariuszy i przeprowadził rozmowę dyscyplinującą z dowódcą zmiany oraz wszczął postępowanie dyscyplinarne wobec jednego z funkcjonariuszy.

IX.517.2441.2016

Rzecznik prowadził postępowanie wyjaśniające w sprawie skargi Pana Sławomira K., która dotyczyła zasad kierowania do zatrudnienia w Areszcie Śledczym w B. Rzecznik po zbadaniu skargi uznał ją za uzasadnioną. Z otrzymanych wyjaśnień wynika, że zatrudnienie wnioskodawcy było organizowane w drodze przemiennego zatrudnienia: odpłatnego i nieodpłatnego.

Przepisy dopuszczają nieodpłatne zatrudnienie skazanego w maksymalnym wymiarze miesięcznym 90 godzin, a powyżej tej normy – jedynie za zgodą skazanego. Skazany jest zobowiązany złożyć stosowne oświadczenie. Takie oświadczenie Pan Sławomir K. złożył, lecz jak twierdzi – pod presją i w obawie, że straci pracę bądź zostanie przetransportowany do innej jednostki.

Niezależnie od odczuć skazanego i jego motywów wyrażenia zgody na nieodpłatne zatrudnienie oraz powodów wskazanych przez administrację więzienną, wyżej opisany system zatrudniania należy uznać za nieprawidłowy. Rzecznik uznał, że przedstawione zasady zatrudniania osadzonych naruszają prawo tych osób do sprawiedliwego wynagrodzenia za pracę, zmierzając jednocześnie do ominięcia uregulowań prawnych wprowadzonych do Kodeksu karnego wykonawczego w efekcie wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Obecnie w Areszcie Śledczym w B. forma zatrudnienia tzw. naprzemiennego już nie funkcjonuje.

IX.517.2155.2016

Do Rzecznika ze skargą zwrócił się Pan Przemysław A. wskazując szereg zarzutów, w tym zarzut nieprawidłowości przy wydawaniu pieczywa osadzonym.

Jak wynika z uzyskanych w sprawie informacji, do jednostki dostarczane jest pieczywo o gramaturze 400 gram, krojone, zapakowane w folię, z datą przydatności do spożycia i składem surowcowym. W dalszej kolejności chleb przynoszony jest do oddziałów mieszkalnych z kuchni jednostki w koszach do tego przeznaczonych, a następnie dzielony jest przez osadzonych wydających posiłki, pod nadzorem oddziałowego pełniącego służbę w oddziale.

Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej w O., który na prośbę Rzecznika zbadał tę sprawę, uznał, że przyjęta procedura jest nieprawidłowa i nakazał zmianę tej praktyki. Wskazał przy tym, iż zgodnie z zarządzeniem Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie gospodarki żywnościowej w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej „podziału posiłków na oddziały mieszkalne dokonują kucharze pod nadzorem szefa kuchni”. Ponadto, zgodnie z wewnętrznym regulaminem Zakładu Karnego w B. – w części dotyczącej porcjowania potraw – istnieje zapis, że „proces porcjowania potraw realizowany jest przez personel produkcyjny w obrębie kuchni głównej”.

Wobec powyższego Rzecznik, posiłkując się ww. aktem prawnym przyjął, iż zarzut dzielenia chleba w miejscu do tego nieprzeznaczonym oraz przez niewłaściwe osoby (rozdający posiłki zamiast kucharzy) należy uznać za zasadny.

ZESPÓŁ PRAWA PRACY I ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO

III.7060.852.2016

Do Rzecznika zwróciła się Pani Małgorzata M. z prośbą o pomoc i interwencję w organie rentowym, w związku ze złożonym wnioskiem o umorzenie zaległych składek zmarłego ojca. Zainteresowana oraz jej rodzeństwo po śmierci ojca zostali zobowiązani do uregulowania jego zaległych składek na ubezpieczenie społeczne. Nie zakwestionowali tego obowiązku i wyrazili gotowość uregulowania składek, jednak organ rentowy (ZUS) mimo pism i zapytań nie był w stanie udzielić im informacji na temat wysokości kwoty do zapłacenia, co uniemożliwiało wywiązanie się z obowiązku.

Rzecznik podjął sprawę i skierował pismo do Centrali Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, z prośbą o udzielenie skarżącej pomocy w zakończeniu tej sprawy. Centrala ZUS poinformowała o stanie faktycznym sprawy oraz podjętych działaniach w kierunku zakończenia postępowania. Z odpowiedzi wynika, że zainteresowana otrzymała stosowne informacje dotyczące wysokości należności niepodlegających umorzeniu wraz z odsetkami i mogła uregulować

zobowiązanie. Oddział ZUS podjął jednocześnie kroki w kierunku wydania decyzji o umorzeniu należności na podstawie przepisów tzw. ustawy abolicyjnej, gdyż zainteresowana oraz jej rodzeństwo spełniają warunki ustawowe do tej formy umorzenia.

ZESPÓŁ PRAWA CYWILNEGO

IV.7214.151.2016

Do Rzecznika zwróciła się Pani Krystyna P., która mimo prawomocnego wyroku nakazującego eksmisję jej byłego męża (sprawcę przemocy w rodzinie), nadal musiała wraz z synami zamieszkiwać z nim we wspólnym mieszkaniu. Powodem takiego stanu rzeczy był fakt uznania przez gminę, iż skoro na swoim terenie nie prowadzi schroniska dla bezdomnych ani noclegowni, to zwalnia ją to z obowiązku wskazania takiego miejsca dłużnikowi. W wyniku interwencji Rzecznika, który wskazał, że gmina ma ustawowy obowiązek wskazania sprawcy przemocy miejsca w schronisku bądź noclegowni, niezależnie od tego, czy takie placówki na swoim terenie prowadzi, gmina znalazła pomieszczenie, do którego będzie można usunąć dłużnika. Zobowiązała się też pokryć koszty jego pobytu w tej placówce. Komornik sądowy poinformował zaś Rzecznika, że wyznaczył przymusową eksmisję sprawcy przemocy do lokalu wskazanego przez gminę.

IV.7217.97.2016

Do Rzecznika zwróciła się Pani Sylwia Z. w sprawie zaoferowanego jej rodzinie – w ramach realizacji uprawnienia z wyroku eksmisyjnego – lokalu socjalnego. W ocenie wnioskodawczyni lokal ten nie był odpowiedni dla potrzeb rodziny, a w szczególności nie nadawał się do zamieszkania dla osoby niepełnosprawnej, jaką jest dorosły syn wnioskodawczyni. Dodatkowo wnioskodawczyni skarżyła się, że zaoferowanego lokalu nie pozwolono jej obejrzeć. Rzecznik podjął postępowanie wyjaśniające i zwrócił się do władz miasta Ł. z pytaniem, czy rozważają złożenie kolejnej propozycji wynajęcia lokalu socjalnego, który standardem i usytuowaniem odpowiadałby uzasadnionym potrzebom rodziny, zwłaszcza niepełnosprawnego syna. Ponadto poprosił o wyjaśnienie, czy nieudostępnianie lokalu socjalnego (proponowanego osobie zainteresowanej, w wyniku realizacji uprawnienia przyznanego przez sąd w wyroku eksmisyjnym) jest praktyką stosowaną na terenie miasta Ł. W odpowiedzi poinformowano Rzecznika, że wnioskodawczyni zostanie zaproponowany kolejny lokal socjalny, usytuowany na niższym piętrze. Odnośnie niemożności obejrzenia zaoferowanego lokalu miasto wyjaśniło, że jeżeli przyszły najemca wyraża chęć obejrzenia lokalu przed zawarciem umowy najmu, ma taką możliwość, a sytuacja jaka miała miejsce w przypadku wnioskodawczyni, była wynikiem nieporozumienia.

IV.511.278.2014

Przedmiotem skargi, nadesłanej do Rzecznika przez Panią Halinę Dz., była niemożność wyegzekwowania orzeczonej wyrokiem Sądu eksmisji wobec pozwanego oraz zapłaty oznaczonej kwoty tytułem bezumownego korzystania. Rzecznik skierował w tej sprawie pismo do Wójta Gminy B. który w odpowiedzi poinformował, że z uwagi na brak niezbędnych środków finansowych Gmina B. w ogóle nie posiada zasobu mieszkań komunalnych i nie planuje stworzenia takiego zasobu dla osób uprawnionych. Wyjaśnienia te wątpliwości Rzecznika co do wywiązywania się przez gminę z ustawowo nałożonych na nią obowiązków zaspokajania potrzeb mieszkaniowych tych członków wspólnoty samorządowej, którzy znajdują się w trudnej sytuacji materialnej. Rzecznik wskazał na treść art.4 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. Rzecznik podkreślił, że taki stan rzeczy – w którym *de facto* gmina nie realizuje nałożonych na nią ustawowo obowiązków zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach i zapewniania lokali socjalnych, osobom, którym prawo do takiego lokalu przyznał sąd, a także wskazywania tymczasowych pomieszczeń osobom eksmitowanym – pozostaje w sprzeczności ze standardami konstytucyjnymi. W wyniku podjętej interwencji, Rada Gminy B. podjęła najpierw uchwałę w sprawie uchwalenia programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy na lata 2016–2020, a następnie uchwałę w sprawie ustalenia zasad wynajmowania lokali komunalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy B.

BIURO PEŁNOMOCNIKA TERENOWEGO W KATOWICACH

BPK.815.4.2016

Rzecznik podjął z urzędu sprawę dotyczącą dostosowania dworca kolejowego w T. do potrzeb osób z niepełnosprawnościami i skierował wystąpienie do Urzędu Transportu Kolejowego. Prezes UTK poinformował, że zwrócił się do przewoźników pasażerskich z sugestią rozważenia możliwości skrócenia terminu zgłaszania potrzeb pomocy podczas podróży. Propozycja zgłaszania potrzeby zapewnienia asysty z krótszym niż 48 godzinnym wyprzedzeniem spotkała się z akceptacją większości przewoźników kolejowych. Zapewnili oni, że w każdym przypadku podejmowane są starania w celu zapewnienia pełnego wsparcia osobom potrzebującym pomocy. Część przewoźników zgodziła się na dokonanie zmian w regulaminach i skrócenie czasu wymaganego w przepisach nawet do 12 godzin.

Niektórzy przewoźnicy zapewnili, że z uwagi na dostosowanie posiadanego taboru do szczególnych potrzeb osób o ograniczonej sprawności ruchowej, pomoc tym pasażerom może być udzielana także bez wcześniejszego zgłoszenia. Ponadto Prezes zwrócił się do PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. z prośbą o przedstawienie wyjaśnień oraz propozycji rozwiązania problemu dostępności dworca w T. dla potrzeb osób o ograniczonej sprawności ruchowej. W odpowiedzi otrzymano informację, że pomoc pasażerom chcącym skorzystać z platformy przyschodowej na stacji w T. będzie udzielana w czasie możliwie najkrótszym tj. potrzebnym do dojazdu osoby ją obsługującej (ok. 30 min.). Ponadto przy każdym takim urządzeniu umieszczona została informacja z numerem kontaktowym do osoby udzielającej pomocy.

BPK.7214.12.2016

Do Rzecznika zwrócili się Państwo Helena i Mirosław G. w sprawie sytuacji mieszkaniowej. Sąd Rejonowy w G. prawomocnym wyrokiem orzekł eksmisję Państwa G. z zajmowanego dotychczas lokalu mieszkalnego położonego w G., przyznając im jednocześnie prawo do lokalu socjalnego. Jako lokal socjalny Gmina G. zaoferowała mieszkanie, które zdaniem interesantów położone było w odległej dzielnicy. Interesanci, nie kwestionując obowiązku opuszczenia dotychczas zajmowanego mieszkania, skarżyli się głównie na fakt, że zmiana miejsca zamieszkania i przyjęcie wskazanego lokalu socjalnego uniemożliwi im lub utrudni korzystanie z dotychczasowej przychodni zdrowia.

Rzecznik zwrócił się do władz miasta G. z prośbą o rozważenie przyznania eksmitowanym, ze względu na stan zdrowia, lokalu socjalnego położonego w dogodniejszej lokalizacji.

W odpowiedzi zastępca prezydenta miasta G. poinformował, że wobec Państwa G. z powództwa wierzyciela, tj. Pana Michała Ś., została orzeczona eksmisja z lokalu. Sąd wstrzymał wykonanie eksmisji do czasu wskazania przez miasto G. lokalu socjalnego.

Na wniosek wierzyciela Państwu G. został wskazany lokal socjalny. Z uwagi jednak na stan zdrowia Pani Heleny G. wierzyciel odstąpił od wykonania eksmisji do przedmiotowego lokalu socjalnego.

BIURO PEŁNOMOCNIKA TERENOWEGO W GDAŃSKU

BPG.7006.9.2016

Do Rzecznika zwrócił się Pan Michał N. informując, że treść reklamy zamontowanej na ścianie szczytowej budynku mieszkalnego w S. narusza wartości etyczne i nie powinna być udostępniana małoletnim.

Wnioskodawca wskazał, że podjął szereg działań w tej sprawie (m.in. interweniował w Urzędzie Miejskim w S.), lecz nie przyniosły one skutku.

Rzecznik wystąpił do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla Miasta S. z prośbą o informację dotyczącą postępowania w przedmiocie legalności zamontowania reklamy, a w szczególności o wskazanie, na jakim etapie jest obecnie postępowanie, oraz czy reklama nadal jest zainstalowana na budynku.

Z odpowiedzi, jaką organ przesłał Rzecznikowi wynika, że podczas przeprowadzanej inspekcji w terenie organ nadzoru budowlanego stwierdził, że reklama na ścianie szczytowej budynku została usunięta. W związku z powyższym sprawę zakończono informując o tym wnioskodawcę.

BPG.519.5.2016

Rzecznik podjął z urzędu sprawę dotyczącą okoliczności śmierci małoletniego Igora H. w miejscowości Ś. i zwrócił się do właściwej miejscowo jednostki prokuratury z żądaniem udzielenia informacji o dokonanych przez organy ścigania ustaleniach. Prokurator Rejonowy w G. poinformował, że postępowanie w sprawie zostało umorzone. Na powyższe rozstrzygnięcie zażalenie wniósł pełnomocnik pokrzywdzonej – matki chłopca. Sprawa została przekazana do Sądu Rejonowego w G., który zaskarżone postanowienie prokuratora utrzymał w mocy.

Na skutek wystąpienia Rzecznika oraz pełnomocnika pokrzywdzonej, śledztwo wznowiono. Wyjaśnienia wymagały m.in. okoliczności związane z nadzorem nad boiskiem gminnym i pozostawionym tam sprzętem oraz kwestia ewentualnej odpowiedzialności osób zobowiązanych do zapewnienia bezpieczeństwa dzieciom.

Prowadzone przez Prokuraturę Rejonową w G. postępowanie zostało zakończone skierowaniem aktu oskarżenia przeciwko G.S., oskarżonemu o to, że będąc Kierownikiem Referatu Inwestycji Budownictwa i Nieruchomości w Urzędzie Gminy S., zobowiązanym w ramach swoich obowiązków służbowych zleconych przez Wójta Gminy do pełnienia stałego nadzoru nad gminnym boiskiem sportowym usytuowanym przy Zespole Szkół nr 1 i znajdującą się na nim infrastrukturą sportową, a także do wykonywania okresowych kontroli technicznych tego obiektu, nie dopełnił swoich obowiązków służbowych. W konsekwencji doszło do nieumyślnego spowodowania śmierci Igora H., który podczas zabawy został przygnieciony przez jedną z niestabilnych bramek, znajdujących się na boisku. Sprawa została zarejestrowana w Sądzie Rejonowym II Wydział Karny w G.

Mając na uwadze powyższe ustalenia, z uwagi na pozytywne rozstrzygnięcie, sprawę zakończono.

BPG.813.1.2016.AD

Do Rzecznika zwrócili się rodzice uczniów rejonowej publicznej Szkoły Podstawowej w K. Jak wyjaśnili wnioskodawcy, w szkole, do której uczęszczają ich dzieci, wzorem lat poprzednich postanowiono utworzyć w roku szkolnym

2016/2017 dwie klasy IV, w tym jedną tzw. Euro z dodatkowymi lekcjami języka angielskiego. Wybór dzieci do klasy Euro miał nastąpić na podstawie deklaracji złożonych przez ich rodziców, w której wyrażali gotowość do poniesienia odpłatności za dodatkowe lekcje języka angielskiego oraz przeprowadzonego testu z języka angielskiego.

W swoim wniosku do Rzecznika rodzice podkreślili, że polski system prawny nie przewiduje przeprowadzania żadnych egzaminów, testów czy sprawdzianów z języka obcego decydujących o zakwalifikowaniu dziecka do danej klasy w publicznej rejonowej szkole podstawowej. Stąd też zarzut, że przeprowadzając test do klasy Euro doprowadzono do sytuacji, w której nastąpił subiektywny podział dzieci i to nie w oparciu o ich umiejętności językowe. W wyniku tego podziału doszło do stygmatyzacji dzieci z klasy „ogólnej” w środowisku szkolnym. Jak podkreślają wnioskodawcy, dzieci, które z różnych względów nie dostały się do klasy Euro, stały się obiektem drwin ze strony niektórych dzieci zakwalifikowanych do klasy Euro.

Rzecznik wystąpił do Dyrektora Zespołu Szkół w K., a następnie do Kuratora Oświaty z żądaniem złożenia wyjaśnień w przedmiotowej sprawie, w szczególności odniesienia się do podniesionych przez wnioskodawców zarzutów oraz przedstawienia informacji o wynikach dokonanych w placówce kontroli.

W odpowiedzi poinformowano Rzecznika, że w wyniku kilku kontroli doraźnych przeprowadzonych przez Kuratorium Oświaty stwierdzono nieprawidłowości w zakresie organizowania i prowadzenia zajęć dodatkowych z języka angielskiego w klasach Euro. Skutkiem powyższego, zajęcia dodatkowe z języka angielskiego tzw. „Euroklas” zostały wyłączone z tygodniowego planu zajęć we wszystkich klasach szkoły podstawowej i gimnazjum, zlikwidowane zostało także nazewnictwo „Euroklasy”, stosowane w oddziałach. Dyrektor szkoły, w uzgodnieniu z rodzicami klas czwartych, dokonał zmian organizacyjnych w podziale klas na trzy oddziały, przywracając w większości stan osobowy tych klas obowiązujący w klasach I-III. Wprowadzono również zmianę zasad realizacji dwóch godzin języka angielskiego przez firmę zewnętrzną, w taki sposób, że godziny te odbywają się po zajęciach lekcyjnych i są dostępne dla uczniów każdej z klas czwartych.

BPG.517.184.2016

Do Rzecznika wpłynął wniosek Pani Moniki W., która przebywa w Zakładzie Karnym w K.

Wnioskodawczyni wskazała, że funkcjonariuszka Służby Więziennej pełniąca obecnie obowiązki kwatermistrza nie wyraża zgody na dostarczanie tamponów w paczkach higienicznych spoza zakładu karnego. Jak wyjaśniła wnioskodawczyni, do tej pory nie stanowiło to żadnego problemu. Dyrektor Zakładu Karnego w K. podczas rozmowy z osadzoną także nie widziała przeciwwskazań do umieszczania tamponów w paczkach higienicznych, jednakże zasugerowała, by stosowna prośba była kierowana do służby zdrowia w zakładzie karnym. Na każdą z takich

prośb wnioskodawczyni otrzymywała jednak odpowiedź negatywną. Osadzona, ze względów medycznych, nie może stosować artykułów higienicznych innego typu, nie stać jej też na zakup tamponów w kantynie.

W odpowiedzi na interwencję Rzecznika Dyrektor Zakładu Karnego w K. poinformował, że podjęto działania, które umożliwiają umieszczanie tamponów w paczkach higienicznych dostarczanych z zewnątrz, poprzez zmianę obowiązującego zarządzenia Dyrektora Zakładu Karnego w K. Wnioskodawczyni została poinformowana o uzyskanych przez Rzecznika wyjaśnieniach.

BPG.519.3.2017

Rzecznik podjął z urzędu sprawę dotyczącą okoliczności udziału funkcjonariuszy Sekcji Konnej Wydziału Prewencji KWP w S., przebranych za anioły, w „Orszaku Trzech Króli”. Rzecznik zwrócił się do Komendanta Wojewódzkiego Policji w S. z prośbą o poinformowanie o ustaleniach poczynionych w toku prowadzonego postępowania wyjaśniającego.

Komendant Wojewódzki Policji w S. wskazał, że w przedmiotowej sprawie bezpośrednią odpowiedzialność za omawiany incydent ponosi Naczelnik Wydziału Prewencji KWP w S., który nie wyegzekwował od podwładnych realizacji poleceń wydanych w 2016 r. odnoszących się do nakazu uczestnictwa w takich uroczystościach wyłącznie w umundurowaniu służbowym. Wobec naruszenia dyspozycji § 7 pkt 4 zarządzenia nr 30 Komendanta Głównego Policji w sprawie funkcjonowania organizacji hierarchicznej w Policji, wskazany funkcjonariusz został uznany winnym popełnienia przewinienia dyscyplinarnego, o którym mowa w art. 132 ust. 3 pkt 2 ustawy o Policji. Komendant Wojewódzki Policji w S. wymierzył obwinionemu karę dyscyplinarną nagany. Jednocześnie Zastępca Naczelnika Wydziału Prewencji KWP w S. przeprowadziła rozmowę dyscyplinującą z asystentem Sekcji Konnej, który jak wynika z dokumentacji, zaaprobował charakteryzację podwładnych funkcjonariuszy na czas przemarszu „Orszaku Trzech Króli”, lekceważąc tym samym postanowienia rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie umundurowania policjantów. Policjanci pełniący służbę w przebraniu aniołów nie byli przymuszani do przebrania się, gdyż rok wcześniej również występowali w charakteryzacji i nie ponieśli oni wówczas żadnych konsekwencji.

Z uwagi na pozytywne rozstrzygnięcie, sprawę zakończono.

BIURO PEŁNOMOCNIKA TERENOWEGO WE WROCŁAWIU

BPW.7215.5.2016

Do Rzecznika zwróciła się najemczyni mieszkania komunalnego. Skarżyła się na zły stan techniczny budynku: pokrycie dachowe jest nieszczelne, w mieszkaniu znajdującym się na poddaszu utrzymuje się niska temperatura oraz

duża wilgoć wynikająca z zacieków i przecieków z dachu. Najemczynie wskazała również, że ponosi opłaty za błędnie naliczony metraż mieszkania, a gmina odmownie rozpatruje jej wnioski o ponowny pomiar i uaktualnienie umowy najmu.

W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika Gmina W. poinformowała, że obecnie kończone są prace, polegające na ociepleniu stropu i ścian lokalu od strony strychu. W budynku została wyremontowana klatka schodowa, a w roku bieżącym przewidziany jest remont całego pokrycia dachowego budynku. Po każdym zgłoszeniu o zalewaniu mieszkania przeprowadzane były miejscowe naprawy pokrycia dachowego celem wyeliminowania przecieków z wód opadowych. Wydział Lokali wyraził zgodę na zmianę umowy najmu lokalu z uwzględnieniem wielkości powierzchni użytkowej pomierzonej według aktualnych norm. Zostaną też zmienione opłaty za używanie lokalu, adekwatne do zapisów w przygotowywanym aneksie.

BPW.514.7.2016

Do Rzecznika zwróciła się Pani Beata H. z prośbą o pomoc w przedłużającym się, jej zdaniem, postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji wydanej w latach 80. w sprawie zatwierdzenia podziału nieruchomości w części dotyczącej działki stanowiącej uprzednio własność wnioskodawców. Skarżąca zarzuciła, że do dnia skierowania przez nią pisma do Rzecznika, sprawa nie została jeszcze załatwiona, pomimo wyznaczonego przez organ administracyjny terminu.

W wyniku interwencji Rzecznika organ administracyjny wyznaczył nowy termin załatwienia sprawy, o czym powiadomił również wnioskodawczynię.

BPW.7044.3.2016

Do Rzecznika zwrócił się były pracownik fabryki dywanów w K. w sprawie braku dostępu do dokumentacji pracowniczej, która jest potrzebna do wydania mu druku Rp-7. Wnioskodawca ustalił, że dokumentacja pracownicza jest w posiadaniu spółki T. Sąd Rejonowy poinformował natomiast, że powołał kuratora dla Przedsiębiorstwa Wielobranżowego z siedzibą w J. w celu podjęcia czynności zmierzających do powołania organów spółki lub w razie potrzeby podjęcia działań zmierzających do likwidacji spółki. Korespondencja kierowana przez Rzecznika do kuratora pozostała bez odpowiedzi, dlatego skierowano wystąpienie do Sądu z prośbą o przedstawienie aktualnej sytuacji przedsiębiorstwa. W odpowiedzi Sąd poinformował o zastrzeżeniach w prowadzeniu sprawy przez kuratora i o wyznaczeniu rozprawy celem jego zmiany.

Z uwagi na uchybienia w wypełnianiu obowiązków kurator został odwołany z pełnionej funkcji, ponadto Sąd nałożył na niego grzywnę. Wnioskodawca został poinformowany o wyznaczeniu nowego kuratora dla spółki.

BPW.7210.13.2015

Do Rzecznika zwróciła się Pani Agnieszka. J. z prośbą o pomoc w zamianie lokalu socjalnego położonego na III piętrze. Podkreśliła, że ze względu na niepełnosprawność dwojga swoich dzieci chciałaby zamienić ten lokal na mieszkanie znajdujące się na niższej kondygnacji. Rzecznik zwrócił się o wyjaśnienia do Zarządu Spółki, która w odpowiedzi powiadomiła, że zainteresowana otrzymała już propozycje najmu innych lokali socjalnych na niższej kondygnacji. Wybrany lokal będzie wyremontowany w roku 2017.

W wyniku interwencji Rzecznika zainteresowana uzyska najem lokalu socjalnego położonego na niskiej kondygnacji, częściowo przystosowanego do potrzeb niepełnosprawnych dzieci.

BPW.7012.1.2016

Rzecznik podjął do zbadania sprawę dotyczącą organizacji działania oddziałów ratunkowych (SOR-ów) w szpitalach w mieście W. Według doniesień prasowych karetki pogotowia oczekiwały nawet po kilka godzin przed szpitalami, zanim ratownicy mogli przekazać pacjentów pod opiekę lekarzy.

Dyrektor Pogotowia Ratunkowego w W. wskazywał na złą organizację pracy SOR-ów, z kolei dyrektorzy szpitali, przy których działają oddziały ratunkowe, przyczyny tej sytuacji upatrywali w brakach kadrowych. Tymczasem w innych, równie dużych aglomeracjach, podobne problemy nie występują. Rzecznik wystąpił do Dyrektora Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu Wojewódzkiego o odniesienie się tego problemu.

W zawiązku z otrzymanymi od Wojewody zapewnieniami o podjęciu stosownych działań i rozwiązaniu problemu zakończono badanie niniejszej sprawy. Jednak po ukazaniu się w prasie kolejnego artykułu dotyczącego kolejek karetek pogotowia w oczekiwaniu na przyjęcie pacjentów w SOR, Rzecznik wznowił sprawę i wystąpił do Urzędu Wojewódzkiego z prośbą o wyjaśnienia.

Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego poinformował Rzecznika o opracowaniu, na podstawie monitoringu przyczyn przestoju karetek przed szpitalami, „Zasad dobrych praktyk”, podpisanych przez Wojewodę i przekazanych do stosowania wszystkim podmiotom leczniczym uczestniczącym w systemie ratownictwa medycznego. Dotyczą one funkcjonowania zespołów ratownictwa medycznego (m.in. powołania funkcji lekarza konsultanta wspierającego merytorycznie prace zespołów i dyspozytorów), a także funkcjonowania szpitalnych oddziałów ratunkowych i izb przyjęć. Wydaje się, że konsekwentne stosowanie opracowanych zasad dobrych praktyk powinno wyeliminować problem przestoju karetek pogotowia przed szpitalami.

BPW.550.1.2016

Podczas wizytacji w Młodzieżowym Ośrodku Wychowawczym w W. przeprowadzono rozmowę z nieletnią Oliwią K., która błagała, by zabrać ją z Ośrodka i powtarzała, że odbierze sobie życie. Na rękach nieletniej widniały

liczne ślady nacięć. Z rozmowy z dziewczynką oraz dokumentacji wynikało, że kilkakrotnie podejmowała próby samobójcze, była również hospitalizowana na oddziale psychiatrycznym. Nieletnia nie potrafiła wskazać żadnej osoby zaufanej w Ośrodku i ewidentnie czuła się pozbawiona wszelkiego wsparcia.

Personel zapytany przez wizytujących o działania podejmowane wobec nieletniej w sytuacji zagrożenia samobójstwem odpowiedział, że jedynym, co może w takiej sytuacji zaoferować Ośrodek, jest monitorowanie nieletniej. Oliwia K., mająca tendencję do silnego przeżywania lęku i niepokojów oraz niezaspokojoną potrzebę bezpieczeństwa i akceptacji, nie jest objęta żadną terapią. W jednym przypadku wydane przez psychiatrę zalecenie pilnej hospitalizacji zostało zrealizowane ze znacznym opóźnieniem. Niepokojące jest również to, że personel Ośrodka nie wykorzystuje możliwości zwracania się w sprawach pilnych do sądu rodzinnego, uznając, że postępowanie sądowe jest przewlekłe i niecelowe.

Z uwagi na możliwość zagrożenia życia nieletniej Oliwii K., Rzecznik zwrócił się do sądu rodzinnego z wnioskiem o rozważenie podjęcia działań nadzorczych.

W odpowiedzi sąd rodzinny poinformował, że w związku z pismem Rzecznika przeprowadzono w ośrodku kontrolę doraźną. Na jej podstawie stwierdzono, że wobec nieletniej wdrożono farmakoterapię, w wyniku czego jej stan psychiczny uległ znacznej poprawie. Ustalono również, że raz w tygodniu nieletnia będzie spotykać się z psychologiem. Sędzia wizytujący poinformował nieletnią o możliwości kierowania skarg do sądu rodzinnego. Dyrektorowi Ośrodka sędzia zwrócił uwagę na konieczność niezwłocznego realizowania skierowań do szpitala psychiatrycznego, wystawianych przez lekarza psychiatrę w sytuacji zagrożenia życia nieletniej.

BPW.602.1.2016

Rzecznik podjął z urzędu sprawę warunków technicznych lokali Okręgowej Komisji Wyborczej w N. M., określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie lokali obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych.

W odpowiedzi na wystąpienia Rzecznika Dyrektor Delegatury Krajowego Biura Wyborczego w Z. G. zapewnił, że w uzgodnieniu z Komisarzem Wyborczym w Z. G. podejmie działania sprawdzające przygotowanie lokali wyborczych pod kątem realizacji rozporządzenia Ministra Infrastruktury zwłaszcza, iż od 2017 r. połowa lokali wyborczych w gminach powinna być dostosowana dla potrzeb wyborców z niepełnosprawnościami.

W związku z powyższym Rzecznik ponownie skierował wystąpienie z prośbą o informację, czy – zgodnie z wcześniejszymi deklaracjami – podjęto stosowne działania.

Dyrektor Delegatury Krajowego Biura Wyborczego z Z. G. poinformował, że lokal nr 1 nie będzie wskazywany jako dostosowany do potrzeb wyborców niepełnosprawnych. Zostaną jednak utworzone dwa nowe lokale do głosowania,

tak by na 7 obwodów w gminie cztery siedziby obwodów były dostosowane dla potrzeb wyborców z niepełnosprawnościami.

BPW.510.18.2015

Rzecznik badał skargę Pani Anny C., dotyczącą ukarania jej karą porządkową 30. dni aresztu za niestawiennictwo w charakterze świadka na rozprawie.

W aktach sądowych ustalono, że po doprowadzeniu skarżącej do zakładu karnego celem odbycia kary złożyła ona do Sądu Okręgowego w Z. zażalenie na postanowienie o ukaraniu jej karą porządkową. Ukarana po wniesieniu zażalenia nadal przebywała w zakładzie karnym. Zwolniono ją dopiero trzy tygodnie później, na skutek uchylenia kary aresztu w trybie art. 287 § 3 k.p.k., w związku ze złożeniem przez ukaraną zeznań przed sądem. Tymczasem zgodnie z art. 290 § 3 k.p.k., złożenie zażalenia na postanowienie o ukaraniu karą porządkową wstrzymuje wykonanie postanowienia o aresztowaniu.

Rzecznik skierował w związku z tym wystąpienie do Przewodniczącego Wydziału II Karnego Sądu Okręgowego w Z. wnosząc o ustalenie, jakie czynności podjęto w Sądzie w celu wstrzymania wykonywania wobec Pani Anny C. kary porządkowej aresztu w związku ze złożeniem przez nią zażalenia. W odpowiedzi poinformowano Rzecznika, że Sąd Okręgowy nie wstrzymał wykonania postanowienia w trybie art. 290 § 3 k.p.k. Jako uzasadnienie takiej decyzji podano m.in. ryzyko niestawiennictwa ukaranej (świadka) na kolejnym posiedzeniu oraz zbyt krótki termin pomiędzy złożeniem zażalenia, a tymże posiedzeniem (w ocenie Sądu Okręgowego było oczywistym, że Sąd Apelacyjny nie zdąży rozpoznać zażalenia do czasu tego posiedzenia i będzie ono musiało zostać odroczone). Z tych względów Sąd Okręgowy uznał wstrzymanie postanowienia o karze porządkowej aresztu za „niefunkcjonalne”.

Rzecznik skierował wystąpienie do Prezesa Sądu Apelacyjnego w P., w którym zwrócił uwagę, że art. 290 § 3 k.p.k. ma charakter normy *ius cogens*. Wstrzymanie wykonania kary aresztu nie zależy od uznania sądu, lecz jest obligatoryjne, bez względu na okoliczności. Kara aresztu jest bowiem ingerencją w konstytucyjną wartość, jaką jest wolność osobista. Żadne okoliczności nie uzasadniają, wobec jednoznacznego brzmienia art. 290 § 3 k.p.k., zaniechania wstrzymania wykonania kary. Tym bardziej niewłaściwe jest powoływanie się na przeszkody natury organizacyjnej, jak uczyniono to w niniejszej sprawie.

W odpowiedzi Wiceprezes Sądu Apelacyjnego w P. w pełni podzielił stanowisko Rzecznika i poinformował o jego przekazaniu Przewodniczącemu Wydziału Karnego Sądu Apelacyjnego oraz prezesom podległych sobie sądów okręgowych, celem przekazania do wiadomości wszystkim sędziom orzekającym w sprawach karnych w okręgach tych sądów, by w przyszłości nie doszło już do podobnej sytuacji.

BPW.514.9.2015

Do Rzecznika zwrócił się o pomoc Pan Stefan H. w sprawie przedłużającego się postępowania dotyczącego tzw. mienia zabużańskiego. Interesant wskazał, że w czerwcu 2014 r. otrzymał postanowienie Wojewody informujące, że wydanie decyzji potwierdzającej jego prawo do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami RP zostanie załatwione do końca czerwca 2015 r., jednak do czasu złożenia przez niego skargi do Rzecznika żadne działania przez Wojewodę nie zostały podjęte.

W toku postępowania wyjaśniającego Rzecznik podkreślił m.in., że kwestia przedstawienia przez interesanta oświadczeń świadków złożonych przed notariuszem w latach 90. bez pisemnej wzmianki o odebraniu ich pod rygorem odpowiedzialności karnej nie powinna mieć znaczenia w kontekście dalszego przedłużania postępowania. Zgodnie z k.p.a. jako dowód należy bowiem dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika organ administracyjny zadeklarował, iż sprawa Pana Stefana H. zostanie załatwiona do końca 2016 r. Z uwagi na niewydanie orzeczenia do tego dnia, skierowano kolejne wystąpienie. W odpowiedzi poinformowano, że zostało wydane postanowienie, w którym Wojewoda dokonał pozytywnej oceny spełnienia przez wnioskodawcę wymogów ustawowych i wezwał go do dokonania wyboru formy realizacji prawa do rekompensaty oraz dołączenia operatu szacunkowego. Poinformowano również, że ustaleń faktycznych dokonano na podstawie całokształtu materiału dowodowego, w tym również w oparciu o kwestionowane wcześniej oświadczenia świadków.