Data publikacji: 08-06-2018

SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX KADENCJA

Warszawa, dnia 1 czerwca 2018 r. **Druk nr 839**

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH
Adam Bodnar

Pan
Stanisław KARCZEWSKI
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Wielce Szanowny Panie Marszałku,

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

- „Informację o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w 2017 r. oraz o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich”.

Z wyrazami szacunku

(-) Adam Bodnar

Informacja
o stanie przestrzegania wolności
i praw człowieka i obywatela
w 2017 r.
oraz o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich

WPROWADZENIE 31

NAJWAŻNIEJSZE PROBLEMY Z ZAKRESU PRAW OBYWATELSKICH W POLSCE 32

dr Adam Bodnar, rzecznik praw obywatelskich 32

UWAGI NA TEMAT SYSTEMU KONSTYTUCYJNEGO W POLSCE 34

Stanisław Trociuk, zastępca RPO 34

UWAGI NA TEMAT RESPEKTOWANIA ZASADY RÓWNEGO TRAKTOWANIA 37

dr Sylwia Spurek, zastępczyni RPO ds. Równego Traktowania 37

PRZECIWDZIAŁANIE TORTUROM I WYKONYWANIE KAR 39

dr Hanna Machińska, zastępczyni RPO 39

SYTUACJA BIURA RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH 42

Katarzyna Jakimowicz, dyrektor generalna Biura RPO 42

CZĘŚĆ I – STAN PRZESTRZEGANIA WOLNOŚCI I PRAW CZŁOWIEKA I OBYWATELA .. 45

SPRAWY INDYWIDUALNE ZGŁASZANE PRZEZ OBYWATELI W WARSZAWIE, BIURACH TERENOWYCH I PUNKTACH PRZYJĘĆ ORAZ W CZASIE SPOTKAŃ REGIONALNYCH 45

Prawa osób z niepełnosprawnościami 45

Rodzina, wychowanie dzieci, wsparcie dla seniorów 45

Sądy, policja, prokuratura 46

Dom, mieszkanie, sąsiedztwo 47

Usługi publiczne 48

REALIZACJA PRAW I WOLNOŚCI GWARANTOWANYCH PRZEZ KONSTYTUCJĘ 50

1. ZASADY OGÓLNE 50

Art. 30 – Godność osobista 50

Sytuacja mieszkańców w domach pomocy społecznej 52

Poszanowanie godności w miejscach publicznych 53

Ochrona przed bezdomnością osób eksmitowanych na podstawie decyzji administracyjnych, w trybie postępowania egzekucyjnego w administracji 54

Art. 31 – Wolność i dopuszczalne ograniczenia. Zasada proporcjonalności 55

Stosowanie zasady proporcjonalności w procesie legislacyjnym 57

Art. 32 ust. 1 – Równość wobec prawa oraz równe traktowanie 59

Skargi na naruszenie zasady równego traktowania 60

Nierówne traktowanie opiekunów osób z niepełnosprawnościami – niewykonany wyrok Trybunału Konstytucyjnego o świadczeniach pielęgnacyjnych 61

Sprawa pana Z. – wyrok sądu administracyjnego w sprawie opiekuna osoby z niepełnosprawnościami 62

Nierówne traktowanie w kontekście uprawnień emerytalnych (np. rocznik 1953) 63

Nierówne traktowanie osób starszych 64
Polityka senioralna państwa – wsparcie dla osób starszych 64
Konwencja ONZ o prawach osób starszych 65
Kierunki polityki senioralnej państwa 66
Przemoc wobec osób starszych 67
Polityki senioralne na poziomie lokalnym – wsparcie środowiskowe dla osób starszych 67
Sprawy osób starszych. Realizacja „Modelu wsparcia osób starszych w środowisku zamieszkania" 68
Sprawa pana Tomasza, suma gwarancyjna dla ofiary wypadku 69
Kara pozbawienia wolności – nierówny sposób obliczania wymiaru kary łącznej 70
Art. 32. ust. 2 – Zasada niedyskryminacji 72
Jak reagować w przypadkach dyskryminacji w dostępie do usług? 74
Edukacja antydyskryminacyjna. Dlaczego tak mało informacji na temat praw człowieka znajduje się w nowej podstawie programowej w szkole? 76
Problemy wdrożenia dyrektywy dotyczącej ofiar przestępstw a zasada równego traktowania 77
DYSKRYMINACJA ZE WZGLĘDU NA POCHODZENIE LUB WYZNANIE 77
Ataki na tle rasowym, narodowym, etnicznym lub wyznaniowym na mieszkających w Polsce cudzoziemców i osoby należące do mniejszości narodowych lub etnicznych 77
Sprawy ofiar napaści i sprawców. Raport o mowie nienawiści 79
Sytuacja społeczności muzułmańskiej w kontekście zjawiska mowy nienawiści 80
DYSKRYMINACJA ZE WZGLĘDU NA ORIENTACJĘ SEKSUALNĄ I TOŻSAMOŚĆ PŁCIOWĄ 81
Sprawa znieważania osób homoseksualnych w internecie 81
Sprawy ofiar – konsekwencje psychologiczne przestępstw motywowanych nienawiścią 82
Sprawy uzgodnienia płci osób transpłciowych 83
DYSKRYMINACJA ZE WZGLĘDU NA NIEPEŁNOSPRAWNOŚĆ 84
Sprawa niewidomej pacjentki. Odmowa racjonalnego dostosowania w dostępie do usług .85
Problemy związane z zakresem regulacji ustawy „o równym traktowaniu" dla osób z niepełnosprawnościami 86
Możliwość prowadzenia niezależnego życia i włączenia w społeczność lokalną osób z niepełnosprawnościami 87
Sprawy osób z niepełnosprawnościami – Raport RPO na temat instytucji asystenta osobistego....87
DYSKRYMINACJA ZE WZGLĘDU NA WIEK 88
DYSKRYMINACJA ZE WZGLĘDU NA PŁEĆ 88
Art. 33. – Równe traktowanie kobiet i mężczyzn.... 89
Równość praw i obowiązków kobiet i mężczyzn w zakresie życia rodzinnego 91
Nierówne traktowanie kobiet i mężczyzn zawierających małżeństwa w młodym wieku 91
Działania na rzecz zniwelowania problemu uchylania się od obowiązku alimentacyjnego wobec dzieci i byłych małżonków 91
Równe traktowanie kobiet i mężczyzn w obszarze edukacji i w zatrudnieniu 92
Edukacja zawodowa wolna od stereotypów związanych z płcią 92

Działania sprzyjające łączeniu przez kobiety i mężczyzn ról rodzinnych i zawodowych 93
a) Urlopy rodzicielskie 94
b) Wspieranie ojców w opiece nad dziećmi 94
c) Zjawisko luki płacowej 95
d) Przeciwdziałanie mobbingowi i dyskryminacji w służbach mundurowych 96
e) Ustanowienie dla kobiet sędziów niższego niż dla mężczyzn wieku nakazującego przejście w stan spoczynku 96
Dyskryminacja ze względu na płeć w dostępie do usług 97
Zawstydzanie matki karmiącej dziecko w miejscu publicznym jest niezgodną z prawem formą nierównego traktowania – wyrok w sprawie, do której przyłączył się RPO 97
Art. 34 – Prawo do obywatelstwa polskiego 99
Problem odmowy potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego 100
Ratyfikacja Konwencji o ograniczaniu bezpaństwowości 100
Art. 35 – Prawa mniejszości narodowych i etnicznych 103
Najważniejsze problemy poszczególnych mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce 105
Polityka wobec Romów w Małopolsce 105
a) Warunki na osiedlu romskim w Maszkowicach. Uwagi Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczące funkcjonowania Programu integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014–2020 105
b) Sytuacja rodzin romskich w Limanowej – udział RPO w postępowaniu przed WSA w Krakowie 107
Poszerzenie granic Opola a mniejszość niemiecka 109
Art. 36. – Prawo do opieki dyplomatycznej i konsularnej 111
Udział obrońcy i pełnomocnika strony w przesłuchaniu prowadzonym w państwie obcym przez konsula RP 112
Prawa polskich rodziców za granicą 113
Sytuacja polskich rodziców, którym niemiecki Jugendamt odebrał dzieci 113
Art. 37. – Jurysdykcja państwa polskiego 115
2. WOLNOŚCI I PRAWA OSOBISTE 117
Art. 38 – Prawo do ochrony życia 118
Problem stosowania ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży 119
a) Rząd nie zbiera danych o opiece medycznej nad kobietami w ciąży 119
b) Brak danych dotyczących efektywności stosowania ustawy 120
c) Problemy z dostępem do środków i metod służących świadomej prokreacji 120
d) Problem edukacji młodzieży 121
e) Problem z dostępem do legalnej aborcji 121
Bioetyka a prawa człowieka – najważniejsze problemy zidentyfikowane w czasie konferencji naukowych organizowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich 122
a) Prawa osób chorych terminalnie 123
b) Doprecyzowanie zagadnienia wyrażania zgody na udzielenie świadczenia zdrowotnego. 123

c) Uchwalenie ustawy o testach genetycznych i prowadzeniu badań naukowych z udziałem człowieka 123
d) Ratyfikacja Europejskiej Konwencji Bioetycznej 124
Sprawy pacjentów. Wybrane aspekty praw człowieka a bioetyka – monografia RPO 125
Sprawy, w których doszło do śmierci w związku z interwencją prowadzoną przez funkcjonariuszy publicznych 127
Sprawa Agnieszki Pysz – śmierć w areszcie 127
Problem więzień CIA w Polsce 128
Instytucja obrony koniecznej, jej granice oraz konsekwencje jej przekroczenia 129
Sprawa pani J., która targnęła się na swoje życie, i jej pracodawcy 130
Sprawy indywidualne dotyczące ekstradycji i prawa do życia 131
Wydanie człowieka do kraju, w którym wniosek o areszt wydał starszy technik kryminalistyki . 131
Decyzja o wydaniu osoby bez przesłuchania jej przez sąd do kraju, gdzie m.in. stosuje się tortury a sądy nie są niezawisłe 132
Art. 39 – Zakaz eksperymentów naukowych 133
Art. 40 – Zakaz tortur, nieludzkiego i poniżającego traktowania 134
Definicja tortur w Kodeksie Karnym 138
Sprawy ludzi, wobec których stosowano w Polsce tortury 139
Sprawy, w których doszło do tortur w czasie interwencji funkcjonariuszy publicznych 140
Rola personelu medycznego w przeciwdziałaniu złemu i poniżającemu traktowaniu osób pozbawionych wolności 141
Monitoring przestrzegania praw cudzoziemców przebywających w detencji 142
Stosowanie paralizatorów przez policjantów 144
Sprawa śmierci Igora Stachowiaka 145
Zasady stosowania paralizatorów przez funkcjonariuszy Straży Granicznej 146
Stosowanie środków przymusu bezpośredniego wobec osób przebywających w zakładach karnych i aresztach śledczych na podstawie przepisów ustawy o ochronie zdrowia psychicznego 147
Brak w oddziałach i szpitalach psychiatrycznych sygnalizacji alarmowo-przyzywowej dla pacjentów 148
Długoletnie pobyty w szpitalach psychiatrycznych w ramach środka zabezpieczającego 149
Zasady postępowania w przypadku zdarzenia nadzwyczajnego 151
Cywilny nadzór nad służbami mundurowymi 152
Sprawy obywateli skarżących się na policję. Monografia „Skargi na działania policji" 154
Art. 41 ust. 1 – Nietykalność osobista i wolność osobista 155
Funkcjonariusze służb mają uprawnienia do kontroli osobistej, które są niezgodne z Konstytucją . 156
Zasady umieszczania osób ubezwłasnowolnionych w domach pomocy społecznej 157
Konieczność nowelizacji ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich 158
Sprawa wychowanków Zakładu Poprawczego w N. 160
Zdolność procesowa małżonka częściowo ubezwłasnowolnionego 160
Art. 41 ust. 2 oraz ust. 3 – Prawa osób zatrzymanych 163

Skargi obywateli na nieprawidłowe i niezasadne zatrzymanie 165
Sprawy uczestników postępowań. Ulotki informacyjne pisane prostym językiem..... 166
Art. 41 ust. 4 – Prawo do humanitarnego traktowania 168
Najważniejsze tematy skarg ze strony osób osadzonych oraz powstałe na tym tle wystąpienia generalne 169
a) Konieczność dostosowania porządków wewnętrznych jednostek penitencjarnych do powszechnie obowiązujących przepisów prawa 169
b) Kontrola trzeźwości osób odwiedzających jednostki penitencjarne 170
c) Warunki sanitarno-higieniczne osób pozbawionych wolności 171
d) Warunki bytowe w celach izolacyjnych 172
e) Wycofanie osób pozbawionych wolności z zatrudnienia poza terenem zakładu karnego. 172
Sytuacja osadzonych w wieku senioralnym 173
Zasady orzekania o warunkowym przedterminowym zwolnieniu 174
Brak regulacji konwojowania pacjentów, przebywających w ramach środka zabezpieczającego w szpitalach i oddziałach psychiatrycznych, poza teren tych placówek 175
Zasady udzielania pomocy postpenitencjarnej osobom zwalnianym z zakładów psychiatrycznych po stosowaniu środka zabezpieczającego 176
Przepisy umożliwiające wstrzymanie wykonania kary zastępczej pozbawienia wolności 176
Obecność funkcjonariuszy policji podczas widzeń tymczasowo aresztowanych z osobami najbliższymi 177
Osoby z niepełnosprawnością psychiczną oraz osoby z niepełnosprawnością fizyczną w jednostkach penitencjarnych 179
Sprawy osób z niepełnosprawnością psychiczną i intelektualną w jednostkach penitencjarnych. Raport RPO 179
a) Zasady postępowania w przypadku udzielenia przerwy w wykonaniu kary ze względu na chorobę psychiczną 182
b) Osoby chorujące psychicznie przebywające w aresztach śledczych i zakładach karnych.. 182
c) Funkcjonowanie nadzoru penitencjarnego wobec osób z niepełnosprawnością intelektualną lub chorujących psychicznie 183
d) Dostosowanie jednostek penitencjarnych do potrzeb osób poruszających się na wózkach 184
Sprawa młodego człowieka, który choć chorował psychicznie, został tymczasowo aresztowany..... 184
Krajowy Ośrodek Zapobiegania Zachowaniom Dyssocjalnym (Gostynin) i sytuacja osób tam przebywających 185
a) Funkcjonowanie Krajowego Ośrodka Zapobiegania Zachowaniom Dyssocjalnym 185
b) Procedura przedłużania pobytu w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dyssocjalnym 186
c) Stosowanie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego do orzekania przez sąd o umieszczeniu w Ośrodku w Gostyninie 188

Sprawa pana D. Więzienie za daleko od domu, by odbywając karę zachować kontakt z dziećmi 189

Sprawa pana K., który chciał dostać przepustkę z więzienia na I komunię dziecka 190

Art. 41 ust. 5 – Prawo do odszkodowania za bezprawne pozbawienie wolności 192

Naliczanie odsetek od odszkodowania/zadośćuczynienia za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie 193

Art. 42 ust. 1 – Nullum crimen sine lege 195

Kara za użytkowanie obiektu w sposób niezgodny z przepisami.....196

Reforma prawa wykroczeń 197

Podwójne ukaranie za ten sam czyn.....197

Sprawa pana Tomasza, który został złapany raz, a skazany dwa razy. Kasacja RPO 198

Art. 42 ust. 2 – Prawo do obrony w sprawie karnej.....199

Zapewnienie osobie zatrzymanej kontaktu z obrońcą od samego początku zatrzymania 200

a) Pomoc prawna zaraz po zatrzymaniu 200

b) Prawo do obrońcy zgodnie ze standardami unijnymi 201

Ograniczenie osobom pozbawionym wolności kontaktów telefonicznych z obrońcą 202

Zasady korzystania z telefonu przez tymczasowo aresztowanego 203

Odmowa udostępniania akt podejrzanemu w postępowaniu przygotowawczym.....204

Problem tajemnicy adwokackiej – ingerencja w tajemnicę zawodową osób wykonujących zawody zaufania publicznego 205

Art. 42 ust. 3 – Zasada domniemania niewinności 207

Sprawa obywateli uznanych przez Policję za winnych..... 208

Art. 43 – Zakaz przedawnienia.....210

Art. 44. – Wstrzymanie biegu terminu przedawnienia 211

Problem przedawnienia zbrodni komunistycznych 212

Sprawa pana K. Czy znęcanie się nad nim w czasach PRL to zbrodnia komunistyczna? 213

Art. 45 – Prawo do sądu 215

Jakie reformy wymiaru sprawiedliwości są zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich konieczne? 216

Wzrost liczby spraw napływających do sądów 216

Biegli sądowi 217

Sprawa pana Y. 10 miesięcy czekania na opinię biegłego lekarza w sprawie o rentę..... 217

Lekarze sądowi 218

Przesyłki sądowe 218

Uprzywilejowanie wierzytelności bankowych 219

Prawa osób zatrudnionych w wymiarze sprawiedliwości 219

Problem dostępu osób z niepełnosprawnościami do wymiaru sprawiedliwości 219

Raport „Dostępność wymiaru sprawiedliwości dla osób z niepełnosprawnościami" 221

Bezpłatna pomoc prawna, rola adwokatów i radców prawnych, koszty postępowań 222

a) Nieodpłatna pomoc prawna 222
b) Minimalne stawki za czynności adwokackie i za czynności radców prawnych 224
c) Wysokość stawek wynagrodzenia adwokata w sprawach z zakresu prawa pracy dotyczących nawiązania umowy o pracę, uznania wypowiedzenia umowy o pracę za bezskuteczne, przywrócenia do pracy lub ustalenia sposobu ustania stosunku pracy 224
d) Zwrot kosztów ustanowienia jednego obrońcy z wyboru w postępowaniu dyscyplinarnym lekarzy 225
e) Zasady ponoszenia kosztów postępowania w sprawach o wykroczenia w razie umorzenia postępowania 225
f) Dopuszczalność środka odwoławczego w postępowaniu cywilnym, błędnie nazwanego przez profesjonalnego pełnomocnika 226
g) Określenie stawek wynagrodzenia biegłych, taryf zryczałtowanych oraz sposobu dokumentowania wydatków niezbędnych dla wydania opinii w postępowaniu karnym 227

Konsekwencje zmian w sądownictwie wprowadzonych w 2017 r. 228

Nowelizacja Prawa o ustroju sądów powszechnych 228
a) Wpływ Ministra Sprawiedliwości-Prokuratora Generalnego na sądy 228
b) Możliwość nacisku Ministra Sprawiedliwości-Prokuratora Generalnego na sędziów 229
c) Orzekanie po uzyskaniu wieku emerytalnego za zgodą Ministra Sprawiedliwości-Prokuratora Generalnego 229
Nowelizacja ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa 230
a) Wybór większości składu KRS przez polityków 231
b) Reprezentacja przedstawicieli różnych sądów w KRS 231
c) Przerwanie kadencji członków KRS 232
Ustawa o Sądzie Najwyższym 232
a) Przerwanie kadencji sędziów SN 233
b) Przerwanie kadencji Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego 233
c) Wymóg posiadania wyłącznie obywatelstwa polskiego 234
d) Skarga nadzwyczajna 234
e) Nadzwyczajny Rzecznik Dyscyplinarny 235
f) Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych 235
Opinie organów międzynarodowych na temat zmian prawnych 236
a) Opinie OBWE 236
b) Opinia Komisji Weneckiej 238

Status prokuratury 240

Wniosek do TK w sprawie statusu prokuratury 240
Opinia Komisji Weneckiej na temat statusu prokuratury 241

Status pokrzywdzonych oraz ofiar przestępstw 244

Ochrona praw pokrzywdzonego w postępowaniu karnym 244
a) Pomoc dla pokrzywdzonego i świadka 244
b) Pomoc dla ofiar w rozumieniu i byciu rozumianym 244
c) Pomoc dla ofiar, które nie znają języka, którym posługują się przedstawiciele organu ... 245

d) Prawo ofiary do złożenia zawiadomienia przedstawicielom jej państwa, a nie państwa, w którym dokonano przestępstwa 246
e) Unikanie kontaktu ofiar i sprawców 246
f) Prawo do przesłuchania przez te same osoby 246
g) Prawo do wystąpienia o wyłączenie jawności rozprawy 247
h) Unikanie wielokrotnych przesłuchań dzieci 247
Sytuacja pokrzywdzonego w postępowaniu w sprawach nieletnich 247
Ustanowienie kuratora dla małoletniego pokrzywdzonego w postępowaniu karnym, w którym oskarżonym jest jedno z rodziców 248
Długotrwałość postępowań w sprawach o nakazanie opróżnienia lokalu mieszkalnego przez sprawcę przemocy w rodzinie 250
Uczestnictwo w rozprawach. Postępowania uproszczone 251
Pozbawienie skarżącego prawa udziału w posiedzeniu sądu w przedmiocie dalszego wykonywania środka zabezpieczającego 251
Udział osób pozbawionych wolności w posiedzeniu sądu odwoławczego w przedmiocie udzielenia im przerwy w wykonaniu kary 252
Zapewnienie pokrzywdzonemu możliwości wzięcia udziału w posiedzeniach sądu dotyczących wydania wyroku nakazowego przed rozprawą 253
Doręczanie pism sądowych w postępowaniu karnym 254
Możliwość wniesienia środka zaskarżenia w postępowaniu przyspieszonym 255
Wystawianie zaświadczenia o niezdolności do stawiennictwa na wezwanie organu ochrony prawa 256
Warunki uznania za skuteczne doręczenia zastępczego 257
Zapewnienie stronom postępowania karnego pełnego i realnego wglądu w przebieg czynności procesowych 258
Publiczne ogłaszanie wyroków nakazowych w postępowaniu karnym 259
Skuteczność wniesienia wniosku o uzasadnienie wyroku 260
Odmowa dostępu do informacji niejawnych w postępowaniu o udzielenie cudzoziemcowi ochrony międzynarodowej na terytorium RP 260
Zmiana funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego 263
Zasady publikacji wyroków Trybunału Konstytucyjnego 263
Nowa obsada Trybunału Konstytucyjnego 265
Regulacje odnoszące się do postępowania dyscyplinarnego sędziów TK 265
Postępowanie przed TK w sytuacji utraty mocy obowiązujących przepisów 266
Spór o wybór dotychczasowych sędziów Trybunału Konstytucyjnego 267
Ocena prawidłowości umocowania danej osoby do dokonywania czynności przewidzianych dla Prezesa Trybunału Konstytucyjnego 268
Inne kwestie związane z sądownictwem 269
Wybór kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego 269
Wniosek Krajowej Rady Sądownictwa do TK w sprawie Regulaminu urzędowania sądów powszechnych 270

Sprawa pani G. Sprzeciw wobec decyzji sądu 271

Art. 46 – Przepadek rzeczy 273

Konfiskata rozszerzona, możliwość przepadku przedsiębiorstwa – zmiany w Kodeksie Karnym 274

Art. 47 – Prawo do ochrony życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia ... 276

Przepisy dotyczące kontaktów z dziećmi 277

Termin do wytoczenia powództwa o zaprzeczenie ojcostwa 278

Brak przepisów upoważniających kuratorów do wywiadów środowiskowych w postępowaniach rodzinnych wykonawczych 279

Stosowanie monitoringu wizyjnego w szpitalach 279

Sprawa kobiet, które uczestniczyły jako publiczność w rozprawie sądowej i zostały wylegitymowane, a ich dane trafiły do protokołu rozprawy 280

Krąg osób uprawnionych do pochówku osoby zmarłej 281

Sprawy procedury korekty płci – aby ją zmienić w dokumentach, trzeba pozwać rodziców do sądu 282

Problem ekshumacji. Dopuszczalność złożenia zażalenia na zarządzenie wyjęcia zwłok z grobu 282

Sprawy ekshumacji wbrew woli bliskich w toku śledztwa po katastrofie smoleńskiej 283

Zwalczanie przemocy wobec kobiet i przemocy w rodzinie 283

a) Projekt wniosku o wypowiedzenie Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej 284

b) Pomoc w uzyskaniu bezpiecznego schronienia dla ofiar przemocy w rodzinie 285

c) Edukacja sprawców przemocy w rodzinie 285

d) Programy korekcyjno-edukacyjne dla sprawców przemocy w rodzinie odbywających karę pozbawienia wolności 287

Sprawa pani B., którą mimo ciąży bił narzeczony 287

Sprawa umorzonego postępowania dotyczącego przemocy w rodzinie pani B. 288

Art. 48 – Prawo do wychowania dzieci zgodnie z przekonaniami 290

Art. 49 – Wolność komunikowania się 291

Dane pozyskiwane na podstawie ustawy „inwigilacyjnej" 292

Dane pozyskiwane na podstawie ustawy „antyterrorystycznej" 292

Czego dotyczył wniosek? 293

Argumenty RPO 293

Dane pozyskiwane na podstawie przepisów o konfiskacie rozszerzonej 294

Dane pozyskiwane przez Krajową Administrację Skarbową 295

Dostęp służb do danych gromadzonych przez firmy telekomunikacyjne – konsekwencje opinii Komisji Weneckiej i wyroków TS UE 296

a) Wystąpienie RPO do MSWiA 297

b) Wystąpienia RPO do innych ministrów 297

Skutki zniesienia zasady nieuznawania owoców zatrutego drzewa 299

Art. 50 – Prawo do nienaruszalności mieszkania 301

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego dotyczący standardów przeszukania – z wniosku RPO 302

Art. 51 – Prawo do autonomii informacyjnej 303

Projekt ustawy o jawności życia publicznego 304

Reforma systemu ochrony danych osobowych (wdrożenie RODO) 305

Wdrożenie dyrektywy policyjnej 306

Ochrona danych osobowych a system monitorowania programów lekowych 308

Zwolnienie z tajemnicy lekarskiej 308

Obowiązek zachowania tajemnicy lekarskiej po śmierci pacjenta 309

Sprawa pani T., której szpital nie chciał udostępnić dokumentacji medycznej zmarłego męża 311

Wyciek do internetu danych osobowych pacjentów szpitala 311

Rozpoznawanie głosu osób dzwoniących na infolinię Krajowej Informacji Podatkowej 312

Projekt ustawy o Centralnej Bazie Rachunków 313

Apostazja – aktualizacja danych osobowych w księgach kościelnych 314

Gromadzenie przez Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki danych na temat cudzoziemców i obywateli polskich innej niż polska narodowości 315

Art. 52 – Wolność poruszania się po terytorium RP 317

Karty parkingowe dla kombatantów 318

Czy opłatę za postój samochodu pobiera się w całej strefie płatnego parkowania czy tylko w miejscach wyznaczonych w niej do postoju? 318

Przepisy porządkowe w lokalnym transporcie zbiorowym 319

Art. 53 – Wolność sumienia i wyznania 320

Nauczanie religii mniejszościowych oraz etyki 322

Udział nauczycieli w rekolekcjach 323

Art. 54 – Wolność słowa 325

Niewykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego zmian w ustawie o radiofonii i telewizji 326

Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie dostępu mediów do Trybunału Konstytucyjnego 326

Sprawa dziennikarza i związkowca zwolnionego z pracy za krytykę pracodawcy 327

Interwencja po informacjach medialnych o zwolnieniu w Polskim Radiu 24 z powodu zaproszenia „niewłaściwego" gościa 328

Sprawa zadania kłopotliwych pytań premierowi w czasie wywiadu w Polskim Radiu 329

Interwencja w KRRiT w sprawie programu w Polsacie 329

Interwencja w KRRiT w sprawie programu publicystycznego w TVP 330

Odpowiedzialność karna za zniesławienie 331

Nowelizacja ustawy o IPN, wprowadzanie kar za przypisywanie współodpowiedzialności Narodu Polskiego za zbrodnie III Rzeszy 332

Sprawa pana Karola Tendery przeciwko telewizji niemieckiej ZDF 333

Wątpliwości konstytucyjne dotyczące przepisu Kodeksu Etyki Lekarza Weterynarii 334

Sprawa nauczycielek, które za ubranie się na czarno w dniu „czarnego protestu" miały postępowanie dyscyplinarne 335

Art. 55 – Zakaz ekstradycji obywatela polskiego 338

Art. 56 – Prawo do azylu oraz status uchodźcy 340

Sytuacja w ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców 341

Ofiary tortur w polskich ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców – przykłady 342

Praktyki stosowane wobec cudzoziemców na przejściach granicznych w Terespolu i w Medyce 343

Postępowanie Straży Granicznej w sprawach cudzoziemców, wobec których Europejski Trybunał Praw Człowieka lub Komitet Praw Człowieka ONZ zaleciły powstrzymanie się z zawróceniem na terytorium państwa trzeciego 345

Sprawa cudzoziemki, która nie mogła w Polsce dostać pomocy dla swych dzieci, bo przysługuje ona tylko pełnym rodzinom, a ona z dziećmi uciekła przed mężem stosującym przemoc 347

Unieważnienie przez Radę Ministrów „Polityki migracyjnej Polski" 348

3. WOLNOŚCI I PRAWA POLITYCZNE 350

Art. 57 – Wolność organizowania pokojowych zgromadzeń 351

Ograniczenie prawa do zgromadzenia przez wprowadzenie zgromadzeń cyklicznych 352

a) Utrudnienia w organizowaniu zgromadzeń w 2017 r. 352

b) Zgromadzenie cykliczne 11 listopada 2017 r. w Warszawie 353

Działania funkcjonariuszy policji podczas zgromadzeń publicznych w Puszczy Białowieskiej w 2017 r. 354

a) Charakter zgromadzeń w Puszczy 354

b) Bezpieczeństwo protestujących 355

c) Działania Straży Leśnej wobec protestujących 355

Sankcje stosowane wobec uczestników zgromadzeń 356

Brak ochrony dla niektórych zgromadzeń ze strony policji 357

Dopuszczalność wydania decyzji o zakazie odbycia zgromadzenia 358

Art. 58 – Wolność zrzeszania się 359

Ustawa o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego ...360

Prawo do zrzeszania się. Rekomendacje OBWE 361

Sposób przyznawania dotacji z Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej 361

Sprawa Centrum Praw Kobiet, Stowarzyszenia BABA i Fundacji Dajemy Dzieciom Siłę 362

Regulacje dotyczące nadzoru nad stowarzyszeniami 363

Jak wyglądają, a jak powinny wyglądać relacje trzeciego sektora z rządem? 364

Art. 59 – Wolności związkowe 365

Prawo do zrzeszania się w związkach zawodowych pracowników zatrudnionych na innych umowach niż umowa o pracę – niewykonany wyrok Trybunału Konstytucyjnego 366

Art. 60 – Prawo równego dostępu do służby publicznej 367

Wygaśnięcie stosunku pracy z pracownikami przy przekształceniach organizacyjnych w sektorze publicznym 368
a) Procedura wygaszania stosunków pracy z pracownikami Biura Trybunału Konstytucyjnego 368
b) Reorganizacja w Krajowej Radzie Sądownictwa i Sądzie Najwyższym 369
c) Zmiany w ustawie o służbie cywilnej 370
d) Utworzenie Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa 370
e) Utworzenie Krajowej Administracji Skarbowej 371
Sytuacja prokuratorów po wprowadzeniu zmian w ustawie o prokuraturze 372
Ograniczanie dostępu do służby publicznej wobec sędziów, asesorów i ławników na skutek wprowadzenia wymogu posiadania wyłącznie obywatelstwa polskiego 373
Wyrok NSA dotyczący odmowy powołania sędziów przez Prezydenta 374
Zamknięcie dostępu do zawodu sędziego 374
Złożenie przez KRS sprzeciwu wobec powierzenia obowiązków sędziego 265 asesorom, mianowanym przez Ministra Sprawiedliwości 375
Procedura naboru na stanowiska urzędnicze w jednostkach samorządu terytorialnego 376
Art. 61 ust. 1 – Prawo dostępu do informacji publicznej 378
Zapowiadane zmiany w projekcie ustawy o jawności życia publicznego dotyczące dostępu do informacji publicznej 379
a) Informacja publiczna 379
b) Konsultacje i lobbing 381
Pojęcie „dokumentu wewnętrznego” 381
Art. 61 ust. 2 – Prawo dostępu do dokumentów oraz wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy 383
Ograniczenia możliwości wejścia na teren Sejmu oraz obserwacji obrad przez obywateli 384
Sprawa dostępu dziennikarzy do Sejmu 384
Jawność posiedzeń organów kolegialnych w projekcie ustawy o jawności życia publicznego 385
Prawo wstępu na posiedzenia kolegialnych organów gminy 385
Trudności dotyczące zapisów posiedzeń rad gmin/miast i komisji 386
Sprawa pana Andrzeja wyproszonego z posiedzenia rady osiedla 387
Art. 62 – Prawa wyborcze 388
Zmiany w Kodeksie wyborczym 390
a) Zmiana modelu administracji wyborczej 390
b) Państwowa Komisja Wyborcza 390
c) Kontrola finansowania partii politycznych 391
d) Komisarze wyborczy bez sędziowskiej niezawisłości 391
e) Krajowe Biuro Wyborcze i urzędnicy wyborczy 391
f) Uprzywilejowanie w składach obwodowych komisji wyborczych (OKW) przedstawicieli partii politycznych 392
g) Ograniczenia w głosowaniu korespondencyjnym 392

h) Transmisje z lokali wyborczych 393
i) Poprawki wprowadzone w toku prac na skutek uwag RPO 393
Kwestia uregulowania w polskim prawie wyborczym instytucji tzw. krajowych obserwatorów wyborów 394
Zjawisko tzw. prekampanii wyborczej 395
Problematyka lokali wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców z niepełnosprawnościami 395
Prawa wyborcze osób ubezwłasnowolnionych 396
Prawa wyborcze osób nigdzie niezamieszkałych 397
Przezroczyste urny, używanie kart wyborczych – praktyczne wymiary korzystania z praw wyborczych 398
Art. 63 – Prawo do petycji, wniosków i skarg 399
Wprowadzenie możliwości zaskarżenia do sądu administracyjnego bezczynności w rozpoznaniu skarg i wniosków 400
Zmiana zasad postępowania z petycjami przez Senat RP 400
4. WOLNOŚCI I PRAWA EKONOMICZNE, SOCJALNE I KULTURALNE 402
Art. 64 – Prawo do własności 403
Brak przepisów określających zasady reprywatyzowania mienia znacjonalizowanego w PRL 404
Komisja Weryfikacyjna – ustawa o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprywatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich wydanych z naruszeniem prawa ... 405
a) Problemy związane z ustawą powołującą tzw. Komisję Reprywatyzacyjną (Weryfikacyjną) 405
b) Standardy przesłuchań przed tzw. Komisją Weryfikacyjną 407
Sądowa kontrola orzeczenia Komisji Regulacyjnej do spraw Gmin Wyznaniowych Żydowskich 409
Sprawy zwracanego majątku. Sądowa kontrola orzeczeń regulacyjnych 410
Roszczenie o odszkodowanie za bezumowne korzystanie z nieruchomości 412
Sprawy osób, które brały małe pożyczki pod zastaw nieruchomości i w efekcie tracili cała mieszkanie 413
Mienie zabużańskie 413
a) Prawo do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami RP 413
b) Uzyskanie prawa do rekompensaty zabużańskiej 414
Upływ terminu, na jaki zostało ustanowione prawo użytkowania wieczystego nieruchomości, na której znajduje się budynek wielolokalowy i jego wpływ na prawo odrębnej własności lokalu w tym budynku 415
Krótki termin na zgłaszanie roszczeń związanych z ograniczeniami sposobu korzystania z nieruchomości ze względu na ochronę środowiska 416
Sprawy obrotu ziemią rolną 418
a) Obrót nieruchomościami rolnymi pomiędzy osobami bliskimi 418
b) Warunkowa umowa sprzedaży nieruchomości rolnej 419
c) Ograniczenia praw właścicieli nieruchomości rolnych położonych na terenach górniczych 420

Ochrona praw właścicieli nieruchomości klasyfikowanych jako działki leśne 421
Zwrot nieruchomości nabytej na cele publiczne, jeżeli nieruchomość ta okazała się zbędna na cel publiczny uzasadniający jej nabycie 423
Termin zgłaszania roszczeń przez właścicieli nieruchomości, na których wstępnie zaplanowano budowę elektrowni jądrowej 424
Wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z nieruchomości rolnych Skarbu Państwa 425
Rozliczenie nakładów poniesionych na nieruchomość przez użytkownika wieczystego 426
Przepisy warunkujące likwidację niepodjętego depozytu 427
Zawiadomienia o wydaniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej 429
Procedura dokonywania wpisów do gminnej ewidencji zabytków 429
Zasiedzenie przez przedsiębiorcę przesyłowego lub Skarb Państwa służebności gruntowej 431
Sprawa mieszkańców Bakałarzewa koło Suwałk – słupy linii energetycznej na posesji 432
Ustanowienie na rzecz gminy służebności przesyłu 433
Rozwiązanie przyjęte w ustawie o prawie autorskim i prawach pokrewnych, zgodnie z którym podmiot uprawniony może żądać wielokrotności wynagrodzenia z tytułu naruszenia majątkowych praw autorskich 434
Bonifikata od opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego 436
Brak właściwej równowagi pomiędzy interesami wierzyciela oraz interesami osoby trzeciej, która dokonała czynności prawnej z dłużnikiem 436
Uregulowanie kompetencji komornika w zakresie wzywania do stawiennictwa stron postępowania egzekucyjnego 438
Ochrona małżonka dłużnika w postępowaniu egzekucyjnym 439
Odmowa wydania wypisu aktu notarialnego osobie trzeciej 440
Krąg stron postępowania w procesie o uzgodnienie treści księgi wieczystej 441
Zmiana przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów, regulujących odszkodowanie za zajmowanie lokalu mieszkalnego bez tytułu prawnego 442
Przechowywanie na parkingu strzeżonym pojazdu usuniętego z drogi 443
Sprawa rozwodzących się małżonków, którzy mieli kredyt 443
Art. 65 ust. 1 – Wolność wyboru i wykonywania zawodu 446
Brak zatarcia kary pozbawienia prawa wykonywania zawodu lekarza i lekarza dentysty 447
Sprawa psychologów i powołania ich samorządu zawodowego 447
Cofnięcie diagnoście uprawnień do wykonywania badań technicznych 448
Raport „Równe traktowanie w zatrudnieniu bez względu na tożsamość płciową” 448
Art. 65 ust. 2-5 – Prawa pracownicze 450
Rozpatrzenie roszczeń pracownika tymczasowego 451
Zaspokojenie roszczeń z tytułu przyznanych sądownie rent wyrównawczych wobec upadłości podmiotów zobowiązanych 451
Sytuacja nauczycieli w trakcie reformy oświaty 452
Sprawa pani K., która nie mogła uzyskać dokumentacji pracowniczej do wyliczenia emerytury 453
Zatrudnienie piłkarzy oraz ich zabezpieczenie emerytalne 453

Konferencja w Biurze RPO na temat klauzul społecznych w zamówieniach publicznych 454

Brak regulacji prawnej, dotyczącej wzajemnych rozliczeń między przedsiębiorcą a wykonawcą dzieła w przypadku uznania, że wykonywane zatrudnienie odbywało się w okolicznościach wskazujących na stosunek pracy 455

Sprawa pani Katarzyny czyli zastępowanie umów o pracę umowami cywilnymi 457

Sytuacja pracowników z zagranicy 457

a) Sytuacja pracowników z Ukrainy....458

b) sytuacja podwykonawców z Korei Północnej 459

Współpraca z Państwową Inspekcją Pracy..... 460

Art. 66 – Prawo do BHP oraz prawo do urlopu.....462

Bezpieczeństwo i higiena pracy operatorów żurawi 463

Zasady przydzielania spraw sędziom nieobecnym w pracy 463

Art. 67 – Prawo do zabezpieczenia społecznego 465

Prawo do emerytury 466

a) Zróżnicowanie zasad ustalania wysokości emerytury na nowych zasadach w zależności od miesiąca, w którym został złożony wniosek 466

b) Niepodwyższenie emerytur z urzędu do kwoty najniższej emerytury obowiązującej od 1 marca 2017 r 467

c) Sytuacja opiekunów osób z niepełnosprawnościami, którzy po zakończeniu sprawowania opieki ubiegają się o prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy 468

d) Obniżenie świadczeń emerytalno-rentowych byłym funkcjonariuszom służb ochrony państwa....470

Sprawa górnika, który nie dostał wcześniejszej emerytury 471

Sprawa pani J., która występowała o rentę z tytułu niezdolności do pracy wskutek wypadku w szczególnych okolicznościach..... 471

Sprawa pani N. i wysokości jej polskiej emerytury przy zsumowaniu ze świadczeniem francuskim 472

Sprawa pana A., który musiał w sprawie swojej renty korespondować po norwesku..... 473

Sprawa pani K., która nie dostała świadczenia rodzicielskiego, bo opiekunem prawnym jej dziecka została babka (matka pani K.) 474

Zasady wydawania zaświadczeń poświadczających posiadanie prawa do ulgi na przejazd 474

Sprawa pana L., któremu ZUS nie chciał wypłacić zasiłku zasiłku pogrzebowego po śmierci żony, bo uznał, że zrobili to już Brytyjczycy 475

Zasady ustalania dochodu dla osób pobierających świadczenia honorowe 476

Kolizja uprawnień do zasiłku pielęgnacyjnego i dodatku pielęgnacyjnego osób, które osiągają wiek 75 lat 477

Art. 68 ust. 1 – Prawo do ochrony zdrowia 479

Problemy realizacji prawa do ochrony zdrowia.....480

a) Bezpieczeństwo pacjentów i łagodzenie bólu 480

Sprawy pacjentów. Seminarium dotyczące bezpieczeństwa pacjenta..... 481

b) Sprawa zapewnienia polskim pacjentom dostępu do marihuany medycznej jest przedmiotem zainteresowania Rzecznika od 2015 r. 481
c) Od 23 lipca 2017 r. wprowadzono recepty na lek antykoncepcyjny ellaOne dotychczas dostępny bez recepty 482
d) Dostęp do leków antykoncepcyjnych dodatkowo ograniczany przez stosowanie przez farmaceutów „klauzuli sumienia” 483
Niewykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie klauzuli sumienia lekarzy 483
Opieka medyczna dla osób pozbawionych wolności 484
Ograniczenia w korzystaniu ze służby zdrowia przez osoby głuche 485
Art. 68 ust. 2 – Prawo równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej 486
Dostępność oraz jakość udzielanych świadczeń. 487
a) Kolejki do lekarzy i na zabiegi..... 487
b) Finansowanie procedury in vitro przez samorządy..... 487
c) Brak Rady do spraw Leczenia Niepłodności 488
d) Zagrożenia związane z tworzeniem sieci szpitali 488
Sprawa mieszkańców miejscowości pozbawionych publicznej komunikacji z większymi ośrodkami: nie mają jak dojechać do lekarzy specjalistów..... 488
e) Znieczulenie zewnątrzoponowe przy porodzie 489
f) Brak dostępności legalnej aborcji 489
Warunki dostępu do świadczeń finansowanych ze środków publicznych 490
a) Leczenie osób w kryzysie bezdomności 490
b) Ubezpieczenie zdrowotne osób niepracujących 490
c) Konieczność wielokrotnego opłacania składki zdrowotnej 491
Refundacja leków 491
a) Obwieszczenia refundacyjne 492
Wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie Zespołu Koordynacyjnego ds. Chorób Ultrarzadkich..... 492
Import docelowy..... 492
Sprawy indywidualne dotyczące refundacji leków..... 493
Ochrona zdrowia psychicznego..... 493
Lekarze i pielęgniarki 494
Sprawy pacjentów i służby zdrowia. Komisja Ekspertów ds. Zdrowia 495
Art. 68 ust. 3 Prawo do szczególnej opieki zdrowotnej dla grup wrażliwych 496
Opieka okołoporodowa 497
Pobyt z dzieckiem w szpitalu 497
Opieka geriatryczna 498
Sprawy seniorów. Konferencja „Wsparcie osób żyjących z chorobą Alzheimera i ich rodzin – potrzeby i dobre praktyki”, 26 września 2017 r. 498
Art. 68 ust. 4 – Zwalczanie chorób epidemicznych i zapobieganie degradacji środowiska.....500

Szczepienia ochronne 501
Bezpieczeństwo zdrowotne osób narażonych na bezpośrednie ryzyko zarażenia się wirusem HIV . 501
Art. 68 ust. 5 – Rozwój kultury fizycznej 502
Niewystarczająca liczba ratowników wodnych na polskich kąpieliskach i basenach 503
Art. 69 – Pomoc na rzecz osób z niepełnosprawnościami 504
Deinstytucjonalizacja systemu wsparcia dla osób z niepełnosprawnościami i osób starszych – apel do Prezesa Rady Ministrów 505
Historia z Chełma – świetlica dla dorosłych osób z niepełnosprawnościami..... 506
Prawa rodziców z niepełnosprawnościami do opieki nad swoimi dziećmi 506
Program „Mieszkanie Plus" i dostępność..... 508
Symbol niepełnosprawności na orzeczeniu 509
Prawa osób z niepełnosprawnościami a ustawa o równym traktowaniu 510
Sprawa pani M. Uchylenie postanowienia Prokuratora o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie czynu popełnionego na szkodę osoby z niepełnosprawnością intelektualną..... 511
Sprawa ubezwłasnowolnionej osoby. Postępowanie o uchylenie tego ubezwłasnowolnienia 512
Obowiązki nadawców telewizyjnych w zakresie zapewnienia dostępności programów dla osób z niepełnosprawnościami 512
Znaczenie koncepcji projektowania uniwersalnego. Nagroda RPO dla prof. Marka Wysockiego 514
Art. 70 ust. 1 – Prawo do nauki..... 516
Konsekwencje reformy oświaty – pogorszenie warunków nauczania 517
Konsekwencje reformy oświaty – kumulacja roczników 518
Konsekwencje reformy oświaty – sytuacja uczniów powtarzających klasę..... 520
Promocja do klasy wyższej 520
Problemy uczniów pełnoletnich 521
Prawo do przedszkola dla dzieci członków służby zagranicznej na placówkach 523
Sprawa pani W. Absolwenci zagranicznych szkół średnich nie mogą zdawać w Polsce matury 524
Art. 70 ust. 2 – Bezpłatność nauki..... 525
Art. 70 ust. 3 – Prawo do szkół prywatnych..... 526
Art. 70 ust. 4 – Równy dostęp do wykształcenia 527
Dojazd do szkół dla uczniów z niepełnosprawnościami 528
Sprawa pani A. Wyrok sądu na temat dojazdu do szkół dzieci z niepełnosprawnościami .. 530
Rozporządzenie MEN zakładające likwidację nauczania indywidualnego dzieci z niepełnosprawnościami w placówkach oświatowych 531
Stypendia a pomoc społeczna..... 532
Ulgi na przejazdy dla uczniów szkół podstawowych i średnich, którzy do szkoły chodzą za granicą 533
Sprawa studentów w P. Rezygnacja z udziału w zajęciach a zwrot opłat 536
Art. 70 ust. 5 – Autonomia szkół wyższych 537

Problem starej matury przy naborze na studia medyczne 538
Problem matury ze skalą centylową przy naborze na kierunki lekarskie i lekarsko-stomatologiczne 538
Termin rozpatrzenia odwołania od wyniku matury a rekrutacja na studia 539
Wsparcie RPO dla programu MENTOR na Uniwersytecie Mikołaja Kopernika 541
Art. 71 ust. 1 – Dobro rodziny. Wsparcie dla rodzin 542
Sprawy rodzin. Bon wychowawczy w Nysie 543
Piecza naprzemienna 543
500 Plus i opieka naprzemienna 544
Dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu sprawowania opieki nad dzieckiem w czasie urlopu wychowawczego 545
Sprawa standardu żłobków w M. 547
Art. 71 ust. 2 – Pomoc dla matek przed i po urodzeniu dziecka 548
Art. 72 – Prawa dziecka 549
Problem niepłacenia alimentów na dzieci 550
a) Fundusz alimentacyjny 550
b) Egzekucja alimentów 551
c) Aktywizacja zawodowa dłużników alimentacyjnych 552
Sprawa wygenerowania profilu kandydata na kierowcę dla dłużnika alimentacyjnego 553
d) Tabele alimentacyjne 553
e) Przestępstwo niealimentacji (art. 209 k.k.) 554
Co Polacy sądzą o niepłaceniu alimentów? Badanie opinii publicznej 555
Uprowadzenia i zatrzymania rodzicielskie 556
Instytucja adopcji zagranicznych 556
Dzieci KODA – słyszące dzieci niesłyszących rodziców 559
Dobro nienarodzonego dziecka 561
a) Program „za życiem” 561
b) Propozycja przymusowej izolacji kobiet pijących alkohol i używających narkotyków podczas ciąży jest niekonstytucyjna 562
Odmowa transkrypcji aktów urodzenia dzieci pochodzących ze związków osób tej samej płci albo z surogacji 563
Sytuacja dzieci z likwidowanych domów dziecka 564
Dziecko jako pokrzywdzony w procedurze karnej oraz cywilnej 565
Konkluzje raportu NASK Nastolatki 3.0 565
Art. 73 – Wolność artystyczna oraz badań naukowych 567
Sprawa Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku 568
Art. 74 – Bezpieczeństwo ekologiczne oraz ochrona środowiska 569
Walka ze smogiem 570
Car-sharing 571
Uciążliwości zapachowe 572

Sprawa Kawęczyna i ferm kurzych 572

Sprawa składowiska odpadów na warszawskim Radiowie 573

Spotkanie konsultacyjne RPO z organizacjami pozarządowymi w sprawie uciążliwości zapachowych 574

Nowelizacja ustawy o ochronie przyrody 574

Sprawa zatwierdzenia aneksu do planu urządzenia lasu dla Nadleśnictwa Białowieża 576

Art. 75 – Polityka mieszkaniowa oraz ochrona praw lokatorów 577

Pomoc mieszkaniowa dla osób o niskich dochodach. Brak ustawowej definicji dochodu, którą związane byłyby gminy rozpoznające wnioski mieszkaniowe 578

Ochrona przed eksmisją na bruk 578

a) Orzekanie przez sąd w wyroku eksmisyjnym o uprawnieniu do lokalu socjalnego 578

b) Problem eksmisji w Programie Mieszkanie Plus (Ustawa o Krajowym Zasobie Nieruchomości 579

c) Ochrona właścicieli mieszkań kupionych na kredyt przed eksmisją na bruk 580

Sprawa pani Stefanii z Poznania, którą czyściciel kamienicy chciał zmusić do wyprowadzenia się 581

Sprawa mieszkań komunalnych w Warszawie. Wstępowanie w stosunek najmu lokalu mieszkalnego po śmierci najemcy 582

Problemy osób w kryzysie bezdomności. Zasady funkcjonowania placówek dla bezdomnych 583

Sprawy osób w kryzysie bezdomności. Publikacja na temat standardów przeciwdziałania bezdomności na szczeblu lokalnym (przygotowana w ramach prac Komisji Ekspertów) 584

Spółdzielnie mieszkaniowe. Ochrona praw ich członków 586

a) Brak spójnych regulacji dotyczących ochrony właścicieli mieszkań spółdzielczych w przypadku upadłości spółdzielni mieszkaniowej 586

b) Ochrona mieszkańców przed skutkami niewypłacalności spółdzielni 587

c) Funkcjonowanie organów spółdzielni 587

d) Konsekwencje nowelizacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz Prawa spółdzielczego z 2017 r. 589

e) Ograniczenia obrotu lokalami spółdzielczymi w sytuacji braku tytułu prawnego spółdzielni do gruntu 590

Sprawa uchwał rady nadzorczej spółdzielni mieszkaniowej 591

Książeczki mieszkaniowe. Brak możliwości skorzystania z premii gwarancyjnej 592

Sprawy dostaw mediów do mieszkań 593

a) Problemy z uzyskaniem ryczałtu na zakup opału, wypłacanego w ramach dodatku mieszkaniowego 593

b) Odpowiedzialność odbiorcy za nielegalny pobór paliw lub energii 594

c) Stosowanie przez właścicieli i zarządców zasobów lokalowych podzielników kosztów ciepła dla potrzeb rozliczania kosztów ciepła dostarczanego do lokali mieszkalnych i użytkowych w budynkach wielolokalowych 595

Art. 76 – Ochrona praw konsumentów 597

Usługi bankowe 598

Sprawy „frankowiczów". Kampania informacyjna RPO i Rzecznika Finansowego dla posiadaczy kredytów denominowanych i indeksowanych w walutach obcych (tzw. „frankowych") ***598***

a) Uprzywilejowanie wierzytelności bankowych w postępowaniu nakazowym 599

b) Realizacja promes bez obciążeniowego wyodrębnienia lokali mieszkalnych 600

c) Czynności bankowe dokonane przez podmioty nieposiadające zezwolenia 601

d) Współpraca ze Związkiem Banków Polskich 602

Sprawy konsumentów. Współpraca RPO z rzecznikami konsumentów ***602***

Archiwizowanie rozmów telefonicznych z konsumentem 603

Czytelność druków stosowanych przez przedsiębiorców 604

Windykacja roszczeń 604

Sprawa weksla. Wznowienie postępowania w sprawie o zapłatę ***606***

Sprawy konsumentów. Spotkanie z przedstawicielami Konferencji Przedsiębiorstw Finansowych w Polsce oraz członkami Krajowej Rady Rzeczników Konsumentów ***606***

5. ŚRODKI OCHRONY PRAW I WOLNOŚCI 608

Art. 77 ust. 1 – Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej *609*

Nowelizacja art. 156 Kodeksu postępowania administracyjnego 610

Odszkodowania dla rodzin osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległości Polski 611

Art. 77 ust. 2 – Prawo do drogi sądowej *613*

Dopuszczalność drogi sądowej w sprawie o nakazanie dłużnikowi opuszczenia i opróżnienia pomieszczenia tymczasowego 614

Pozbawienie przedsiębiorców prawa do poddania rozstrzygnięcia organu kontroli sądowej 615

Brak możliwości wznowienia postępowania na gruncie ustawy o referendum ogólnokrajowym i ustawy o referendum lokalnym 615

Możliwość wznowienia postępowania karnego 616

Art. 78 – Prawo do dwóch instancji *618*

Sprawa przedsiębiorcy z województwa podkarpackiego ***619***

Od użycia przymusu bezpośredniego przez funkcjonariusza CBA nie przysługuje zażalenie 619

Art. 79 ust. 1 – Prawo do skargi konstytucyjnej *621*

Art. 80 – Prawo wystąpienia do RPO *622*

Sprawy wpływające do Rzecznika 623

Rzecznik i jego Biuro 623

Alfabet RPO. Większy nacisk na jasne komunikowanie się, by ludzie mogli realnie korzystać ze swoich praw ***624***

Odebranie Rzecznikowi możliwości kierowania wniosków do Trybunału Konstytucyjnego wówczas, gdy niekonstytucyjny przepis, na podstawie którego została załatwiona sprawa obywatela, został już uchylony. 625

INNE STANDARDY NORMATYWNE 626

Art. 2 – Zasada praworządności *627*

Opłaty za obowiązkową wymianę prawa jazdy 628

Instytucja pytań prawnych 628
Art. 11 – Wolność tworzenia i działania partii politycznych 630
Finansowanie partii politycznych 631
Art. 15 – Decentralizacja władzy publicznej 633
Sprawa powiększenia Opola 634
Czy gmina Drawsko Pomorskie będzie musiała spłacić cudze długi? Sprawa przyłączenia gminy Ostrowice do gminy Drawsko 635
Art. 22 – Wolność działalności gospodarczej 636
Nowelizacja Prawa wodnego 637
Fundusze unijne. Mechanizm pozostawienia bez rozpoznania protestu (i odpowiednio skargi do sądu administracyjnego) w sytuacji wyczerpania alokacji na realizację działania lub priorytetu 638
Sprawa CLiF 639
Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców. Projekt „Konstytucji Biznesu" 639
Art. 139 – Prawo łaski 640
Zastosowanie prawa łaski względem osób skazanych nieprawomocnym wyrokiem sądu 641
Możliwość wniesienia kasacji na niekorzyść oskarżonego w razie zastosowania aktu łaski przez Prezydenta 642
Art. 217 – Zasady nakładania podatków 643
Ordynacja podatkowa 644
a) Na ile interpretacja indywidualna chroni podatnika? 644
Sprawy podatników. Zasada rozstrzygania wątpliwości na korzyść podatnika – poradnik RPO 645
Podatek dochodowy od osób fizycznych 646
a) Czy spadek w postaci udziału w nieruchomości po zmarłym małżonku jest nabyciem, o którym mowa w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych? 646
b) Umorzenie zaległości czynszowych za lokale komunalne nie powinno podlegać opodatkowaniu 647
c) Możliwość wspólnego rozliczenia podatkowego z dzieckiem przed wydaniem wyroku rozwodowego 648
d) Problem tzw. ofiar ulgi meldunkowej dotyczy osób, które nabyły nieruchomość w latach 2007–2008, następnie ją sprzedały przed upływem pięciu lat i nie dopełniły warunku formalnego w postaci złożenia oświadczenia o zameldowaniu w lokalu przez okres co najmniej 12 miesięcy 648
Sprawa Pana Adama – o umorzenie podatku ok. 47 tys. zł + 14 tys. odsetek – po wyroku WSA będzie ponownie rozpoznawana przez organ 649
e) Kwestię braku regulacji pozwalających obywatelom na restrukturyzację zadłużenia kredytowego bez negatywnych konsekwencji w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) 650
Podatek akcyzowy 651
Podatek od towarów i usług 652

„Ochrona środowiska morskiego". Uchwała NSA 652

a) Rzecznik zgłosił także udział w postępowaniu przed Sądem Najwyższym w zakresie rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego dotyczącego powiększenia opłaty egzekucyjnej ustalanej przez komornika sądowego o należność z tytułu podatku VAT 653

Sprawa doliczania VAT do komorniczej opłaty egzekucyjnej 654

Opłata abonamentowa 655

Podatek od spadków i darowizn 655

Egzekucja należności celnych 656

Podatek od nieruchomości 657

Sprawa pani K. Umorzenie zaległości podatkowych osobie starszej i nieporadnej życiowo 658

Skutki ratyfikacji przez Polskę Konwencji wielostronnej implementującej środki traktatowego prawa podatkowego 658

Dochodzenie przez Skarb Państwa należności publicznoprawnych na drodze cywilnoprawnej instytucji nienależnego świadczenia/bezpodstawnego wzbogacenia 659

CZĘŚĆ II SZCZEGÓLNE ZADANIA RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH 661

RPO JAKO NIEZALEŻNY ORGAN DS. RÓWNOŚCI 662

Wybrane zagadnienia będące przedmiotem działań Rzecznika w 2017 r. 663

Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na rasę, pochodzenie etniczne i narodowość oraz religię, wyznanie lub światopogląd 663

Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na płeć 664

Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na wiek 664

Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową 665

Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność oraz realizacja postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych 666

WYKONYWANIE PRZEZ RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH ZADAŃ KRAJOWEGO MECHANIZMU PREWENCJI 668

Wybrane zagadnienia będące przedmiotem działań Rzecznika w zakresie Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur 669

Wizytacje prewencyjne 669

Raporty KMPT 669

Wystąpienia RPO 670

Debaty regionalne KMPT 671

OCHRONA PRAW FUNKCJONARIUSZY I ŻOŁNIERZY 673

Standardy demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi 673

Problemy służb mundurowych 675

Obniżenie świadczeń emerytalno-rentowych byłym funkcjonariuszom służb ochrony państwa 675

a) Problem art. 8a ust 1 znowelizowanej ustawy zaopatrzeniowej – zasady, na jakich Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji może zmienić decyzję obniżającą świadczenie 676

Ochrona praw żołnierzy zawodowych 677

Ochrona praw funkcjonariuszy Policji 678

a) Zwolnienie ze stanowisk kierowniczych w Policji osób zatrudnionych w przeszłości w Milicji Obywatelskiej 678
b) Obowiązek wykorzystania zaległego urlopu przez policjantów 679
Ochrona praw funkcjonariuszy celnych 680
a) Przekształcanie stosunków służbowych funkcjonariuszy celnych w stosunki pracy 680
Sprawa celników z K. ***681***
b) Prawo do zasiłku chorobowego po wygaśnięciu stosunku służbowego funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej 681
c) Bezczynność Dyrektorów Izb Administracji Skarbowej w wydaniu decyzji ustalających nowe warunki pełnienia służby albo o zwolnieniu ze służby w Służbie Celno-Skarbowej 682
Inne 683
a) Cywilny nadzór nad służbami mundurowymi 683
b) Dostęp Rzecznika do niejawnej treści uzasadnienia orzeczenia oraz akt kontrolnego postępowania sprawdzającego funkcjonariusza Agencji Wywiadu 683
Sprawa kobiet w służbach mundurowych. Przeciwdziałanie mobbingowi i dyskryminacji w służbach mundurowych. Analiza i zalecenia (raport) ***684***

CZĘŚĆ III MECHANIZMY I METODY DZIAŁAŃ RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH 685

Blisko ludzi *686*
Konsultacje regionalne RPO 687
Sprawy zgłaszane Rzecznikowi w czasie konsultacji 687
Efekty spotkań regionalnych 689
Sprawa mieszkańców Brzegu – groźne składowisko odpadów ***690***
Litygacja strategiczna *692*
Współpraca z partnerami społecznymi *693*
Debaty, konferencje, seminaria – przykłady 693
a) I Kongres Praw Obywatelskich 693
b) Debaty regionalne KMPT 694
c) Cykl debat dotyczący zagadnień bioetycznych 694
d) Wsparcie w zdrowiu psychicznym 695
e) Akcja za starość naszą i waszą! Rozmawiajmy o konwencji o prawach osób starszych 695
f) Apel do Prezesa Rady Ministrów w sprawie deinstytucjonalizacji systemu wsparcia dla osób z niepełnosprawnościami i osób starszych. 696
Rada Społeczna przy Rzeczniku Praw Obywatelskich, społeczne wsparcie dla pełnomocników terenowych, komisje ekspertów RPO 696
a) Prace Rady Społecznej przy RPO 698
Komisje ekspertów 698
Koalicja Infolinii 699
Prostym językiem o trudnych sprawach *700*
Działalność edukacyjna RPO *701*

a) Przystanek Woodstock 702
b) Projekt Ambasador RPO 703
Współpraca z innymi organami rzecznikowskimi 704
Działalność międzynarodowa RPO 704

CZĘŚĆ IV ZAŁĄCZNIKI 706

ZAŁĄCZNIK NR 1 DANE INFORMACYJNO-STATYSTYCZNE 707
Wpływ spraw do Rzecznika Praw Obywatelskich 707
Sprawy rozpatrzone w 2017 roku (25 711 spraw) 710
Sprawy rozpatrzone – problematyka 711
Sprawy podjęte do prowadzenia (**8 385 spraw) – problematyka** 712
Sposób zakończenia sprawy (podjętych w 2017 r. i latach poprzednich) – 7 310 spraw 712
Przedmiot nowych spraw (wniosków) w 2017 r. 713
Sprawy z biur pełnomocników terenowych 718
Nowe wnioski w biurach pełnomocników terenowych – problematyka 719
Sprawy **rozpatrzone** w biurach pełnomocników terenowych (2 361 spraw) – działania 720
Efekty spraw zakończonych w biurach pełnomocników terenowych (podjęte w 2017 r. i w latach wcześniej) – 695 spraw. 720
Rozpatrywanie przez Trybunał Konstytucyjny wniosków, skarg konstytucyjnych oraz wniosków i pytań prawnych, do których przystąpił Rzecznik 722
ZAŁĄCZNIK NR 2 SPRAWOZDANIE Z PRAC ZESPOŁÓW EKSPERTÓW PRZY RPO 723
A. Komisja Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności 723
Skład Komisji Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności: 723
Działania Komisji 724
Plan działania, przygotowane opracowania 724
Posiedzenia Komisji 725
Inne aktywności Komisji Ekspertów 726
Wystąpienia generalne Rzecznika Praw Obywatelskich 728
Efekty podjętych działań 729
Zmiany w zakresie ochrony praw lokatorów. 729
Udostępnienie w Warszawie elementarnych obiektów użyteczności publicznej w postaci publicznych toalet, łaźni oraz pralni 729
Pomoc dla osób bezdomnych wymagających szczególnego wsparcia w samodzielnym funkcjonowaniu 730
Ułatwienia w głosowaniu dla osób bezdomnych 730
Ułatwienie dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej 731
Co wymaga dalszej pracy 731
B. Komisja Ekspertów Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur 732
Skład Komisji Ekspertów Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur: 733

Działania Komisji 734
Posiedzenia Komisji 734
Udział ekspertów KE KMPT w wizytacjach 736
Udział ekspertów KE KMPT w debatach regionalnych 736
Inna aktywność ekspertów KE KMPT 737
C. Komisja Ekspertów ds. Osób Starszych 738
Skład Komisji Ekspertów ds. Osób Starszych 739
Działania Komisji 740
Monitorowanie prac nad Konwencją ONZ o prawach osób starszych 740
Komunikacja w relacjach z osobami starszymi – przejawy ageizmu 742
Złota Księga Dobrych Praktyk na Rzecz Społecznego Uczestnictwa Osób Starszych 742
Konferencja „Wsparcie osób żyjących z chorobą Alzheimera i ich rodzin – potrzeby i dobre praktyki” 743
Model wsparcia osób starszych w środowisku zamieszkania. 743
Publikacje Komisji 744
D. Komisja Ekspertów ds. Zdrowia 744
Skład Komisji Ekspertów ds. Zdrowia 744
Działania Komisji 745
Efekty podjętych działań 747
Co wymaga dalszej pracy 747
E. Komisja ds. Osób Głuchych 747
Skład Komisji ds. Osób Głuchych 748
Działania Komisji 748
F. Komisja Ekspertów ds. Migrantów 751
Skład Komisji Ekspertów ds. Migrantów: 751
Działania Komisji 752
Efekty podjętych działań 755
Co wymaga dalszej pracy 755
G. Komisja Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnością 756
Skład Komisji Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnością: 756
Działania Komisji 757
Efekty podjętych działań 759
Co wymaga dalszej pracy 761
H. Komisja Ekspertów ds. Ochrony Zdrowia Psychicznego 761
Skład Komisji Ekspertów ds. Ochrony Zdrowia Psychicznego: 763
Działania Komisji 763
I. Zespół ds. Alimentów 764
Skład Zespołu ds. Alimentów 764
Działania Zespołu 765
Badanie opinii publicznej 765

Tabele alimentacyjne 766
Co wymaga dalszej pracy 766
ZAŁĄCZNIK NR 3 REKOMENDACJE I KONGRESU PRAW OBYWATELSKICH 768
Najważniejsze wnioski Kongresu Praw Obywatelskich – wprowadzenie 768
Rekomendacje z I Kongresu Praw Obywatelskich 769
Prawo a wiedza i edukacja 769
Edukacja 769
Pomoc w trudnych sytuacjach, w tym pomoc prawna 770
Prawo i wymiar sprawiedliwości 771
Prawo do obrony 771
Prawo do sądu 772
Więcej praw 772
Zdrowie, praca, dom 773
Zdrowie 773
Praca 774
Prawo do mieszkania 775
Ochrona środowiska (partycypacja, konsultacje, procedury). 775
Osoby pozbawione wolności 776
Sytuacja osób z niepełnosprawnością intelektualną lub chorujących psychicznie w jednostkach penitencjarnych 777
Polska i Europa 777
Europejska Konwencja Praw Człowieka 778
ZAŁĄCZNIK NR 4 WSPÓŁPRACA RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH Z MIĘDZYNARODOWYMI I NARODOWYMI INSTYTUCJAMI OMBUDSMAŃSKIMI 779
Międzynarodowe i zagraniczne instytucje i organizacje zajmujące się prawami człowieka 782
Działalność Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur na arenie międzynarodowej 787
Działalność międzynarodowa Rzecznika Praw Obywatelskich w obszarze równego traktowania 789
ZAŁĄCZNIK 5 WIZYTY I SPOTKANIA RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH 791
Wyjazdy terenowe Rzecznika Praw Obywatelskich oraz spotkania regionalne RPO– przyjmowanie skarg obywateli w terenie 791
Organy samorządu terytorialnego, urzędy administracji terenowej 803
Wizytacje prewencyjne w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur w miejscu detencji 804
Jednostki wojskowe, Straż Graniczna, Państwowa Straż Pożarna, Izby Celne, Policja oraz Areszty Śledcze i Zakłady Karne – kontrola przestrzegania praw i wolności żołnierzy i funkcjonariuszy 808
Szpitale – badanie przestrzegania praw pacjentów i personelu medycznego 809

Areszty Śledcze, Policyjne Izby Zatrzymań, Izby Wytrzeźwień i Zakłady Karne – badanie przestrzegania praw osób pozbawionych wolności 809

Ośrodki Strzeżone oraz Areszty dla Cudzoziemców – badanie przestrzegania praw cudzoziemców 811

Spotkania i wizytacje Rzecznika Praw Obywatelskich Zastępczyń RPO, Zastępców RPO oraz przedstawicieli Biura RPO 811

Ważniejsze konferencje i seminaria z udziałem Rzecznika Praw Obywatelskich, Zastępczyń RPO, Zastępców RPO oraz pracowników Biura 820

Ważniejsze działania Rzecznika na forum międzynarodowym. Wyjazdy zagraniczne Rzecznika Praw Obywatelskich, Zastępczyń RPO, Zastępców RPO oraz przedstawicieli Biura 853

Spotkania i wizyty gości zagranicznych w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich 860

HONOROWE PATRONATY RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH 866

ZAŁĄCZNIK 6 DZIAŁALNOŚĆ ZESPOŁU KONTAKTÓW Z MEDIAMI I KOMUNIKACJI SPOŁECZNEJ W 2017 R. 874

I Ogólnopolski Kongres Praw Obywatelskich 874

Współpraca z mediami 875

Prosty język i tworzenie bazy wiedzy 875

Media centralne – media lokalne 876

Portale i spotkania tematyczne 876

Działalność wydawnicza 877

Publikacje popularyzujące działalność RPO 878

Sprawozdania 879

Monografie i opracowania specjalistyczne 880

Raporty z działania komisji ekspertów przy RPO 881

Nagrody i odznaczenia RPO 881

ZAŁĄCZNIK 7 SPRAWY POLSKICH OBYWATELI PRZED EUROPEJSKIM TRYBUNAŁEM W STRASBURGU 884

Lista wyroków ETPCz przeciwko Polsce w 2017 r. 884

1. Korzeniak v. Polska, 10/1/2017, skarga nr 56134/08 884
2. Kacper Nowakowski v. Polska, 10/1/2017, skarga nr 32407/13 884
3. Babiarz v. Polska, 10/1/2017, skarga nr 1955/10 885
4. Zybertowicz v. Polska, 17/1/2017, skarga nr 59138/10 885
5. Zybertowicz v. Polska (nr 2), 17/1/2017, skarga nr 65937/11 886
6. Wdowiak v. Polska, 7/2/2017, skarga nr 28768/12 886
7. Porowski v. Polska, 21/3/2017, skarga nr 34458/03 887
8. Michał Korgul v. Polska, 21/3/2017, skarga nr 36140/11 887
9. Bujak v. Polska 21/3/2017, skarga nr 686/12 887

10. Żuk v. Polska, 30/5/2017, skarga nr 48286/11 888
11. Dejnek v. Polska, 1/6/2017, skarga nr 9635/13 888
12. Kość v. Polska, 1/6/2017, skarga nr 34598/12 889
13. Kącki v. Polska, 4/7/2017, skarga nr 10947/11 889
14. Artur Pawlak v. Polska, 5/10/2017, skarga nr 41436/11 890
15. Nawrot v. Polska, 19/10/2017, skarga nr 77850/12 890
Najważniejsze sprawy zakomunikowane polskiemu rządowi w 2017 r. 891
Kornicka-Ziobro przeciwko Polsce (skarga nr 23037/16) 891
Rabczewska przeciwko Polsce (skarga nr 8257/13) 892
Solska przeciwko Polsce (skarga nr 30491/17) i Rybicka przeciwko Polsce (skarga nr31083/17) 892
M.K. przeciwko Polsce (skarga nr 40503/17), M.A. i Inni przeciwko Polsce (skarga nr 42902/17), M.K. i Inni przeciwko Polsce (skarga nr 43643/17 oraz D.A. i Inni przeciwko Polsce (skarga nr 51246/17) 893
Caldarar i inni przeciwko Polsce (skarga nr 6142/16) 893
ZAŁĄCZNIK 8 STANOWISKA ORGANÓW MIĘDZYNARODOWYCH MA TEMAT ZMIAN PRAWNYCH W POLSCE 895
I. OPINIE KOMISJI EUROPEJSKIEJ W RAMACH PROCEDURY DOTYCZĄCEJ RAM PRAWORZĄDNOŚCI (ART. 7 TUE) 895
Trzecie zalecenie Komisji Europejskiej dotyczące praworządności z dnia 26 lipca 2017 r. 895
Czwarte zalecenie Komisji Europejskiej dotyczące praworządności z dnia 20 grudnia 2017 r. 895
II. OPINIE KOMISJI EUROPEJSKIEJ W RAMACH POSTĘPOWANIA W SPRAWIE UCHYBIENIA ZOBOWIĄZANIOM PAŃSTWA CZŁONKOWSKIEGO (ART. 258 TFUE) 896
Wezwanie do usunięcia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego z dnia 29 lipca 2017 r. (wszczęcie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko Polsce) 896
Uzasadniona opinia Komisji Europejskiej z dnia 12 września 2017 r. (drugi etap postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko Polsce) 896
Skarga Komisji Europejskiej z dnia 20 grudnia 2017 r. do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej na podstawie art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w związku z ustawą – Prawo o ustroju sądów powszechnych (wszczęcie przeciwko Polsce postępowania na podstawie art. 258 TFUE) 897
III. OPINIE OBWE ORAZ BIURA INSTYTUCJI DEMOKRATYCZNYCH I PRAW CZŁOWIEKA (ODIHR) 897
Opinia końcowa OBWE oraz ODIHR z dnia 5 maja 2017 r. dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa i niektórych innych ustaw 897
Opinia OBWE oraz ODIHR z dnia 22 sierpnia 2017 r. dotycząca projektu ustawy o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego 898
Opinia OBWE oraz ODIHR z dnia 30 sierpnia 2017 r. dotycząca niektórych przepisów ustawy o Sądzie Najwyższym 898

IV. OPINIE EUROPEJSKIEJ KOMISJI NA RZECZ DEMOKRACJI PRZEZ PRAWO (KOMISJI WENECKIEJ) 899

Opinia Komisji Weneckiej z dnia 11 grudnia 2017 r. w sprawie ustawy - Prawo o prokuraturze, ze zmianami 899

Opinia Komisji Weneckiej z dnia 11 grudnia 2017 r. na temat zmian w ustawie o Krajowej Radzie Sądownictwa, ustawie o Sądzie Najwyższym i na temat Prawa o ustroju sądów powszechnych 899

V. OPINIE W RAMACH ORGANIZACJI NARODÓW ZJEDNOCZONYCH (ONZ) 900

Rekomendacje z Powszechnego Przeglądu Okresowego w stosunku do Polski z dnia 15 września 2017 r. 900

Wstępne uwagi z oficjalnej wizyty złożonej w Polsce przez specjalnego sprawozdawcę ONZ ds. niezależności sędziów i prawników Diego García-Sayán 900

WPROWADZENIE

Najważniejsze problemy z zakresu praw obywatelskich w Polsce

dr Adam Bodnar, rzecznik praw obywatelskich

Obowiązkiem Rzecznika Praw Obywatelskich jest stanie na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych. Cel ten może być zrealizowany tylko pod warunkiem dobrej komunikacji Rzecznika z obywatelami. Rzecznik musi wiedzieć, co jest ludziom potrzebne, czego oczekują, jak może im pomóc. Dobrze jest, gdy ta wiedza pochodzi nie tylko z napływających do jego biura listów i skarg, ale również z bezpośrednich spotkań i rozmów. Z kolei obywatele powinni być dobrze poinformowani o działaniach RPO – czym się zajmuje na co dzień, jak stara się rozwiązywać problemy, gdzie widzi największe zagrożenia dla ich praw i wolności.

Poddaliśmy dokładnej analizie informacje roczne RPO z poprzednich lat. Uznaliśmy, że trzeba coś zmienić, ponieważ stawały się one zbyt formalistyczne. Chociaż zawsze przekazywały rzetelną wiedzę o działaniach urzędu i sytuacji w kraju w zakresie respektowania praw i wolności obywatelskich, to jednak ich lektura mogła nastręczać pewne problemy związane z objętością i strukturą tekstu.

W informacji rocznej za 2017 rok, przygotowywanej na podstawie art. 212 Konstytucji RP, postanowiliśmy dokonać kompleksowych zmian. Obywatele uczestniczący w lipcowych demonstracjach, dotyczących niezależności sądownictwa, wyraźnie wskazali, jak ważna jest dla nich Konstytucja oraz jak wielką wagę przywiązują do jej zrozumienia, respektowania, a także gwarancji z niej wynikających. Dlatego też na wszystkie działania RPO, ale także na stan przestrzegania praw i wolności człowieka i obywatela, staraliśmy się spojrzeć przez pryzmat konkretnych postanowień Konstytucji.

Inny ważny powód merytoryczny uzasadniający zmianę to konieczność uporządkowania wielu pojęć i interpretacji zdarzeń. W ostatnim czasie bowiem nasz system prawny ulega szybkim zmianom, podobnie zresztą jak wiele innych obszarów rzeczywistość społecznej i ustrojowej w państwie. Erozji i rozchwianiu ulegają niektóre organy władzy państwowej. Wszystko to powoduje, że w debacie publicznej pojawia się zamęt, niepewność, częste pomieszanie pojęć i nadawanie

dowolnych znaczeń czemuś, co już dawno zostało w prawie zdefiniowane. Dlatego sięgnęliśmy do najważniejszego dokumentu określającego nasze prawa i wolności, aby przywrócić ład myślowy oraz pokazać, że wszelkie działania RPO są motywowane właśnie koniecznością ochrony porządku konstytucyjnego.

Wreszcie, naszą zmianę podyktowało życie. W 2017 roku kontynuowana była zakrojona na szeroką skalę akcja spotkań regionalnych RPO. Rozmawiając w różnych miejscowościach z setkami osób zauważyłem, że często nie potrafią one powiązać swojej sprawy z konkretną ustawą, przepisem czy paragrafem, ale chętnie odwołują się do Konstytucji. Nie zawsze mają dogłębną wiedzę prawniczą, ale mają świadomość i wrażliwość obywatelską. Upominając się o sprawiedliwość w swojej sprawie, słusznie odwołują się do praw zawartych w Konstytucji, a także do obowiązków ich respektowania przez władze publiczne.

W naszym sprawozdaniu napisaliśmy nie tylko o tym, co ważnego działo się w 2017 roku w zakresie praw człowieka, ale pozwoliliśmy sobie również na komentarz. Zastępcy RPO, znakomici specjaliści w swoich dziedzinach, podzielili się uwagami na temat tych obszarów prawa, którymi się zajmują: Stanisław Trociuk opisał zmiany dotyczące systemu konstytucyjnego, dr Sylwia Spurek scharakteryzowała realizację zasady równego traktowania, a dr Hanna Machińska podzieliła się uwagami na temat przeciwdziałania torturom i wykonywania kar. Ponadto o niektórych działaniach i sytuacji materialnej Biura RPO napisała dyrektor generalna Katarzyna Jakimowicz.

Wszystko to staraliśmy się przedstawić w możliwie prosty sposób i przyjaznym językiem, oczywiście na tyle, na ile trudna materia prawna i statystyczna na to pozwala. Wierzymy, że w ten sposób skutecznie przybliżać będziemy obywatelom znaczenie postanowień Konstytucji. Mamy ambicję dalej doskonalić nasze dzieło, aby w kolejnych latach raporty roczne RPO coraz lepiej służyły dobrej komunikacji oraz informowaniu, co w Polsce należy jeszcze zrobić, aby poprawić stan przestrzegania praw człowieka. Dlatego będziemy wdzięczni za wszelkie propozycje i uwagi, także te krytyczne.

Życzę Państwu pożytecznej lektury.

dr Adam Bodnar
Rzecznik Praw Obywatelskich

Uwagi na temat systemu konstytucyjnego w Polsce

Stanisław Trociuk, zastępca RPO

Przywołana w preambule Konstytucji zasada dialogu społecznego i współdziałania władz zakłada, że końcowe decyzje prawodawcze zostaną poprzedzone dialogiem ze wszystkimi reprezentatywnymi uczestnikami życia społecznego. Jednak obserwowana praktyka uchwalania ustaw wskazuje, że owa zasada dialogu społecznego i współdziałania władz nie jest respektowana. Duża liczba poselskich projektów ustaw, z których część została opracowana w ministerstwach, wskazuje na to, że celem tej praktyki jest właśnie uniknięcie konsultacji i opiniowania tych projektów przed skierowaniem ich do Sejmu, a więc uniknięcia dialogu społecznego, do którego odwołuje się Konstytucja. Zjawisko to dotyczy tak istotnych dla funkcjonowania państwa i społeczeństwa ustaw jak np. kolejne zmiany ustaw dotyczące Trybunału Konstytucyjnego, zmiany w funkcjonowaniu sądów powszechnych, powołanie Krajowej Administracji Skarbowej czy też zmiana przepisów, dotyczących stosowania kontroli operacyjnej przez służby oraz pobierania danych telekomunikacyjnych.

Wprowadzone zmiany w funkcjonowaniu sądów powszechnych, Krajowej Rady Sądownictwa oraz Sądu Najwyższego zwiększają wpływ czynników politycznych na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości, a tym samym osłabiają system ochrony praw człowieka. Warunkiem rządów prawa i podstawową gwarancją rzetelności procesu sądowego jest bowiem zachowanie niezależności i niezawisłości sądów. Niezależność sądownictwa – zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – dotyczy nie tylko pełnienia czynności sędziego w konkretnych sprawach, lecz także organizacji sądownictwa (niezależności strukturalnej). Z tego punktu widzenia istotne znaczenie ma to, czy dany organ daje wrażenie niezależności, a więc cechy mającej kluczowe znaczenie dla utrzymania zaufania, które powinny wzbudzać sądy w demokratycznym społeczeństwie. To zaufanie do niezależności sądów w Polsce zostało właśnie podważone poprzez zmiany organizacyjne w sądownictwie.

Wolność zgromadzeń została w istotny sposób ograniczona poprzez wprowadzenie zgromadzeń cyklicznych. Bezpośrednim efektem uprzywilejowania

tych zgromadzeń jest zakaz organizacji w tym samym miejscu i czasie innych zgromadzeń. Zakaz taki prowadzi do przyznania uczestnikom zgromadzenia cyklicznego absolutnej ochrony z jednoczesnym naruszeniem wolności zgromadzeń wszelkich innych osób. W praktyce tak ukształtowane prawo dotyczące zgromadzeń publicznych prowadzi do dodatkowych napięć i protestów społecznych.

Wciąż nie zostały usunięte zagrożenia dla ochrony prawa do prywatności wynikające z obowiązywania szeregu przepisów, dających Policji oraz innym służbom szerokie uprawnienia w zakresie stosowania kontroli operacyjnej i pobierania danych telekomunikacyjnych, pocztowych oraz internetowych. Wątpliwości w tym zakresie budzi zarówno zakres pozyskiwanych danych o jednostce jak też brak efektywnej kontroli sądowej niejawnego procesu pozyskiwania tych danych.

Ustawodawca zakwestionował też konstytucyjne prawo obywateli dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Świadczy o tym wygaszanie stosunków pracy z osobami zajmującymi wyższe stanowiska w służbie cywilnej, a także z pracownikami Biura Trybunału Konstytucyjnego, funkcjonariuszami Służby Celnej, pracownikami Agencji Nieruchomości Rolnych oraz Agencji Rynku Rolnego. We wszystkich tych przypadkach ustawodawca odstąpił od konstytucyjnego obowiązku stworzenia gwarancji ochrony pracownika przed nieuzasadnionymi działaniami pracodawcy publicznego. Pracodawca ten, nieskrępowany jakimikolwiek kryteriami merytorycznymi, całkowicie dowolnie decyduje o losie pracowników. Poszczególne ustawy nie zawierają bowiem obiektywnych kryteriów doboru osób do dalszego pełnienia służby publicznej, nie zapewniają równości szans i możliwości uniknięcia dyskryminacji.

W dalszym ciągu nie został także rozwiązany sygnalizowany w poprzednich latach problem niewykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego świadczeń finansowych dla opiekunów dorosłych osób z niepełnosprawnością. Zaniechanie wykonania tego wyroku zmusza opiekunów do poszukiwania należnej im sprawiedliwości poprzez inicjowanie długotrwałych postępowań przed sądami administracyjnymi.

Także kwestia uregulowania skutków powojennych wywłaszczeń i nacjonalizacji nie została rozwiązana przez prawodawcę. Nie zostały uchwalone żadne przepisy, które ujmowałyby w ramy prawne żywiołowo toczący się obecnie

w drodze postępowań administracyjnych i sądowych proces reprywatyzacji. Do tej pory nie został nawet wykonany wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2015 r. orzekający częściową niekonstytucyjność przepisu umożliwiającego stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej wydanej z rażącym naruszeniem prawa, bez żadnych ograniczeń czasowych. Sytuacja ta narusza poczucie bezpieczeństwa prawnego uczestników obrotu prawnego.

Stanisław Trociuk

Uwagi na temat respektowania zasady równego traktowania

dr Sylwia Spurek, zastępczyni RPO ds. Równego Traktowania

Pacjentka z niepełnosprawnością wzroku, pani Jolanta, umówiła się na wizytę u okulisty. Chodziło o protezę gałki ocznej. Jednocześnie uprzedziła lekarza, że – jako osoba niewidoma – na wizytę przyjedzie w asyście psa przewodnika. W odpowiedzi lekarz odwołał wizytę. Wcześniej odmówił on też usługi innej osobie niewidomej poruszającej się w asyście psa przewodnika. Kobiecie nie zaproponowano innego terminu ani żadnego innego wsparcia podczas wizyty. Musiała udać się do innej placówki, gdzie wykonano jej protezę gorszej jakości – akrylową zamiast szklanej.

W tej sprawie wytoczyliśmy lekarzowi proces cywilny. W pozwie podkreśliliśmy, że lekarz naruszył godność pacjentki, wywołał u niej poczucie poniżenia i bezradności. Musiała także szukać innego świadczeniodawcy. Ta sprawa została prawomocnie przez nas wygrana, a okulista, który odmówił przyjęcia niewidomej kobiety z powodu korzystania przez nią z pomocy psa przewodnika, został zobowiązany przez sąd do zapłacenia 10 tys. zł na cel społeczny.

Rzecznik Praw Obywatelskich jako organ do spraw równego traktowania stoi na straży realizacji praw osób dyskryminowanych i wykluczanych ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, religię, wyznanie, światopogląd, wiek lub orientację seksualną, czy – tak jak Pani Jolanta – ze względu na niepełnosprawność. W tym celu bierzemy udział w postępowaniach sądowych, ale – przede wszystkim – staramy się przekonywać właściwe organy do wprowadzenia zmian w przepisach prawa lub w praktyce ich stosowania.

Od kilku lat monitorujemy i reagujemy na naruszenia praw człowieka osób doświadczających dyskryminacji – we wszystkich obszarach życia. Sprzeciwiamy się dyskryminacji osób starszych w ochronie zdrowia oraz działamy na rzecz wsparcia tych osób w ich miejscu zamieszkania zamiast oferowania im opieki instytucjonalnej. Lobbujemy za pełną realizacją praw kobiet w opiece okołoporodowej, w tym za dostępem do znieczulenia przy porodzie oraz

przeciwstawiamy się stereotypom na temat przemocy wobec kobiet. Pokazujemy potrzebę wsparcia godzenia przez kobiety i mężczyzn życia rodzinnego i zawodowego. Z niepokojem obserwujemy wzrost przestępstw motywowanych uprzedzeniami lub wręcz nienawiścią np. wobec osób innej rasy, pochodzenia etnicznego lub narodowości i religii – i alarmujemy w tej sprawie właściwe organy państwa. Argumentujemy za wprowadzeniem procedury uzgodnienia płci osób transpłciowych, która nie będzie wymuszała na nich pozywania własnych rodziców, powodując kolejne traumatyczne doświadczenia. Głośno mówimy o naruszaniu prawa do prywatności gejów i lesbijek, którzy nie mogą nawet pochować swojego partnera lub partnerki. To tylko przykłady zaangażowania Rzecznika w przeciwdziałanie dyskryminacji, wykluczeniu, przemocy.

Ostatni, III Kongres Osób z Niepełnosprawnościami odbył się jesienią 2017 r. pod hasłem „Za niezależnym życiem”. To hasło można odnieść do praw osób z niepełnosprawnościami i praw osób starszych. I warto pamiętać, że każda osoba, bez względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, religię, wyznanie, światopogląd, wiek lub orientację seksualną, ma prawo do życia wolnego od dyskryminacji, wykluczenia, od przemocy motywowanej uprzedzeniami, uzasadnianej stereotypowymi przekonaniami. Nasze doświadczenia z 2017 r., ale także z lat poprzednich, pokazują, że wiele pozostało w tym zakresie do zrobienia, a działania w tym obszarze, jako organ równościowy, musimy i będziemy kontynuować w kolejnych latach.

dr Sylwia Spurek

Przeciwdziałanie torturom i wykonywanie kar

dr Hanna Machińska, zastępczyni RPO

Roczny raport Rzecznika Praw Obywatelskich jest obrazem pozytywnych i negatywnych zmian, które dokonują się w dziedzinie ochrony praw człowieka w Polsce. Obraz ten odnosimy do światowych i europejskich standardów przyjmowanych przez organizacje stojące na straży praw jednostki. Akceptując zobowiązania międzynarodowe każde państwo deklaruje ich respektowanie w prawie i praktyce funkcjonowania wszystkich instytucji.

Szczególne znaczenie mają regulacje międzynarodowe dotyczące przeciwdziałania torturom. Konwencja ONZ w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania nakłada na państwa-strony obowiązki podjęcia skutecznych środków ustawodawczych, administracyjnych, sądowych zapobiegających stosowaniu tortur. Konwencja definiuje określenie „tortury", dzięki czemu powstaje wspólna przestrzeń pojęciowa i obiektywna podstawa odniesienia, kwalifikująca określone działania jako tortury. Zakaz tortur wyrażony został *expressis verbis* w art. 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, stanowiącym, iż „nikt nie może być poddany torturom ani nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu".

Przyjęcie przez państwo zobowiązań międzynarodowych nie oznacza ich automatycznego wdrożenia do prawa i praktyki instytucji państwa. Dlatego tak ważne są działania podejmowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich, polegające na zapobieganiu torturom oraz na ocenie sposobu wykonywania kar.

Tortury i poniżające traktowanie stanowią częstą praktykę postępowania w państwach, w których zawodzą mechanizmy prewencji. Dziesiątki takich przypadków zostało zidentyfikowanych w Europie w ciągu ponad 420 wizytacji Europejskiego Komitetu do spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT). Powszechność tego zjawiska, zwłaszcza na etapie zatrzymania i tymczasowego aresztowania wymaga stanowczych działań podejmowanych na poziomie krajowym jak i międzynarodowym. Komitet zwraca szczególną uwagę na konieczność

przyjmowania pozytywnych środków zapobiegania torturom, do których zalicza w pierwszym rzędzie: dostęp zatrzymanego do pomocy prawnej i medycznej oraz możliwość poinformowania o zatrzymaniu.

Fundamentem budowania kultury państwa bez tortur jest prewencja. Prewencja to szeroko zakreślone działania edukacyjne oraz skuteczny monitoring w miejscach detencji. To również odpowiednie działania Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur (dalej: KMPT), który w myśl Protokołu Fakultatywnego do Konwencji w sprawie Zakazu Stosowania Tortur oraz Innego Okrutnego, Nieludzkiego lub Poniżającego Traktowania albo Karania jest niezależnym mechanizmem powołanym do regularnych wizytacji miejsc detencji, formułowania rekomendacji adresowanych do odnośnych władz oraz przedstawiania uwag i propozycji dotyczących projektowanych przepisów prawa.

Znaczenie wizytacji KMPT polega na ocenie sytuacji w wizytowanych miejscach, wskazywaniu obszarów wymagających poprawy, zarówno w odniesieniu do problemów indywidualnych jak i systemowych oraz na przedstawianiu uwag do projektów aktów prawnych. Zalecenia KMPT mają również na celu upowszechnianie dobrych praktyk. Niezwykle ważna w pracy KMPT jest znajomość standardów organizacji międzynarodowych jak również tych wynikających z orzecznictwa trybunałów międzynarodowych.

Zalecenia te mają na celu wspieranie działań podmiotów odpowiedzialnych za funkcjonowanie miejsc detencji, wskazując m.in. na potrzeby dostosowania tych miejsc dla osób z niepełnosprawnościami, a co za tym idzie, odpowiedniego dofinansowania proponowanych zmian czy też zwiększania liczby personelu medycznego i psychologicznego.

Praca KMPT przyczynia się do poprawy sytuacji osób w miejscach detencji. Przeciwdziałanie torturom, poniżającemu traktowaniu to proces długotrwały, który wymaga wielostronnych działań. Jednakże zadanie budowania państwa bez tortur, poniżającego traktowania, to wielkie wyzwanie dla wszystkich instytucji państwa, które odpowiadają za prawidłowe funkcjonowanie miejsc detencji.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca szczególną uwagę na proces wykonywania kar. Dotyczy to respektowania przepisów prawa, zwłaszcza Kodeksu Karnego Wykonawczego, przestrzegania praw osób chorych psychicznie lub z niepełnosprawnościami intelektualnymi oraz osób z niepełnosprawnościami fizycznymi czy też w wieku senioralnym.

Ujawnione przez Rzecznika Praw Obywatelskich naruszenia praw osób pozbawionych wolności, luki w regulacjach prawnych, stały się podstawą licznych wystąpień do właściwych organów, m.in. do Ministra Sprawiedliwości, Ministra Zdrowia, Rzecznika Praw Pacjenta, Dyrektora Generalnego Służby Więziennej oraz do Senatu RP.

Zajmując się problemami osób pozbawionych wolności Rzecznik buduje przestrzeń funkcjonowania jednostki zgodnie z przyjętymi międzynarodowymi standardami ochrony praw człowieka oraz krajowymi regulacjami prawnymi. Wpływając na poprawę sytuacji osób odbywających karę pozbawienia wolności wypełnia ważną misję cywilizacyjną budowania państwa bez tortur i nieludzkiego traktowania.

dr Hanna Machińska

Sytuacja Biura Rzecznika Praw Obywatelskich

Katarzyna Jakimowicz, dyrektor generalna Biura RPO

Naszą misją jest ochrona wolności i praw każdego człowieka, bez dyskryminacji z jakiejkolwiek przyczyny. Zasadę tę zapisaliśmy w przyjętym w 2017 r. Kodeksie Etyki Pracowników BRPO[1]. Podkreślamy naszą misję, bo przyszło nam mierzyć się codziennie z bardzo trudnymi zagadnieniami i warunkami. Jest nas trzystu – pracujemy dla 38 mln obywateli.

W ostatnich latach na Rzecznika Praw Obywatelskich sukcesywnie nakładane były nowe zadania – realizacja mandatu Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur, zasady równego traktowania, monitorowania wdrożenia Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, monitorowanie niewłaściwych działań policji i innych służb. Wszystko to następowało – bez przyznania dodatkowych środków finansowych.

Pracownicy Biura – zaangażowani, dociekliwi i wrażliwi na ludzkie problemy i krzywdy wysokiej klasy specjaliści, często bezkonkurencyjni na rynku pracy, od wielu lat nie mieli podwyżki wynagrodzeń. Nie mamy też wystarczających środków, aby inwestować w specjalistyczne szkolenia i warsztaty czy inne działania, które są podstawą nowoczesnego zarządzania po to, byśmy mogli lepiej służyć wszystkim osobom zgłaszającym się do Rzecznika o pomoc.

Mimo to efektywność naszej pracy jest wysoka – w 2017 r. w co czwartym przypadku (24,4%) udało nam się uzyskać rozwiązanie oczekiwane przez wnioskodawcę – jest to wynik lepszy niż w latach ubiegłych. Wiemy jednak, że przy lepszym finansowaniu działalności RPO możliwa byłoby dalsza poprawa efektywności naszej pracy.

Tymczasem już w roku 2016 budżet Rzecznika został przez parlament obniżony o blisko 10 milionów złotych i sięgnął poziomu z 2011 r. Rok 2017 był kolejnym rokiem znacznych cięć budżetowych w części „08-Rzecznik Praw Obywatelskich". Z postulowanych przez Rzecznika 41 039 tys. zł parlament przyznał mu 37 182 tys. zł, to jest blisko o 4 miliony zł mniej.

[1] Kodeks został zaprezentowany podczas wspólnej z Global Compact Poland Konferencji w BRPO w dniu 12 grudnia 2017 r.

Taka sytuacja dramatycznie utrudnia Rzecznikowi wykonywanie wszystkich zadań zgodnie z prawem międzynarodowym. Dlatego kwestię finansowania jego Biura poruszało już szereg międzynarodowych i europejskich instytucji ochrony praw człowieka, w tym Europejski Komitet ds. Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT), Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet oraz Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej[2].

Komisarz Praw Człowieka Rady Europy podkreślał, że RPO odgrywa kluczową rolę w zapewnieniu dostępnej ochrony ofiarom naruszeń praw człowieka oraz służy jako ekspert doradzający rządowi w sprawach zgodnego z prawami człowieka prawodawstwa i postępowania. Komisarz apelował w szczególności, by polskie władze w praktyce zagwarantowały RPO pełną niezawisłość oraz zapewniły oparcie w stabilnym i wystarczającym finansowaniu, by mógł on w pełni wykonywać swój mandat.

Są jednak sytuacje, w których pomimo znacznie ograniczonych środków finansowych stale podejmujemy działania. W 2017 r. udało nam się zainstalować windę i zrobić podjazd, tak by przejęta niedawno w zarząd siedziba Rzecznika Praw Obywatelskich spełniła w końcu podstawowe wymogi dostępności dla osób z niepełnosprawnościami. Nie zmienia to jednak faktu, że zabytkowy budynek będący własnością Skarbu Państwa jest w bardzo złym stanie technicznym. Zdegradowana instalacja wentylacyjna i elektryczna, niedostosowanie do przepisów przeciwpożarowych oraz nakazów Państwowej Inspekcji Pracy wymaga kolejnych nakładów finansowych.

Środki publiczne, którymi dysponujemy, chcemy wydawać jak najlepiej. Nie tylko prawidłowo, efektywnie i transparentnie, ale także dobrze realizując naszą funkcję społeczną – funkcję świadomego zamawiającego. Kładziemy więc szczególny nacisk na stosowanie klauzul społecznych w postępowaniach przetargowych, ale również tych poniżej progu stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych (tj. 30 tys. euro). Wprowadziliśmy także wytyczne stosowania zapisów proekologicznych tzw. Zielone zamówienia publiczne – we wszystkich zamówieniach bez względu na ich wartość.

[2] Raport Nilsa Muiznieksa Komisarza Praw Człowieka Rady Europy po wizycie w Polsce w 2016 r.

W czerwcu 2017 r. w siedzibie BRPO odbyła się konferencja „Jak upowszechniać stosowanie klauzul społecznych w zamówieniach publicznych?" – będzie o niej mowa dalej w tej Informacji, bowiem rolą Rzecznika jest także promowanie dobrych praktyk. Promując klauzule społeczne wzmacniamy te osoby i organizacje, które nie są wystarczająco konkurencyjne na wolnym rynku. W ten sposób wspierane są np. osoby z niepełnosprawnościami, osoby w kryzysie bezdomności, czy byli wychowankowie młodzieżowych ośrodków wychowawczych. Bo przecież zdecydowanie lepiej jest wzmacniać samodzielność tych osób niż proponować zasiłki.

Zdaniem Rzecznika bardzo ważna jest zmiana mentalności społeczeństwa i urzędników.

Po to także jesteśmy.

CZĘŚĆ I – STAN PRZESTRZEGANIA WOLNOŚCI i PRAW CZŁOWIEKA i OBYWATELA

Sprawy indywidualne zgłaszane przez obywateli w Warszawie, biurach terenowych i punktach przyjęć oraz w czasie spotkań regionalnych

W 2017 r. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich zajmowało się 52 tys. wnioskami obywateli. Wiele zgłaszanych problemów powtarza się od lat, są jednak zjawiska nowe.

Prawa osób z niepełnosprawnościami

Nadal wiele spraw dotyczy osób z niepełnosprawnościami i ich opiekunów – wsparcia państwa, rehabilitacji, pomocy wytchnieniowej, orzecznictwa, spraw mieszkaniowych.

Coraz wyraźniejsze są problemy seniorów, w tym sprawy dostępu do opieki zdrowotnej oraz wysokości świadczeń emerytalnych i rentowych.

Rodzina, wychowanie dzieci, wsparcie dla seniorów

Problemem, na który trzeba zwrócić uwagę, jest sygnalizowany na wielu spotkaniach regionalnych problem wykluczenia transportowego, tj. ograniczenia prawa do pełnego korzystania z usług i edukacji z powodu braku komunikacji publicznej.

Rodziny zgłaszają też problemy związane z reformą edukacji, a także sprawy sporów byłych małżonków lub byłych partnerów o prawo do opieki nad dziećmi, bądź o prawo do kontaktów, kwestie przemocy w rodzinie, alimentów, rozwodów oraz sprawy dotyczące wydawanych przez sądy rodzinne zarządzeń opiekuńczych. W tym kontekście pojawił się problem działania sądów rodzinnych.

Na spotkaniach regionalnych pojawia się także temat przemocy w rodzinie, w szczególności wobec osób starszych, z niepełnosprawnościami. Zwracano uwagę Rzecznika na nieskuteczność działań zarówno policji oraz sądów, jak i służb społecznych.

Nowym tematem są skutki obniżenia świadczeń emerytalno-rentowych byłym funkcjonariuszom służb ochrony państwa. Od początku 2017 r. do Rzecznika wpłynęło ponad 1,5 tys. wniosków od osób objętych ustawą, nie tylko byłych funkcjonariuszy PRL, ale także wdów i sierot po tych funkcjonariuszach, w tym osób z niepełnosprawnościami, którym w wyniku nowych przepisów zostały obniżone świadczenia.

Ponadto poinformowano Rzecznika o praktyce stosowanej przez komorników, polegającej na zajmowaniu renty socjalnej, która nie podlega ochronie tak jak pensja czy emerytura. Sygnalizowano także problem dziedziczenia długów rodziców przez dzieci wychowujące się w domach dziecka.

Sądy, policja, prokuratura

Wiele skarg w 2017 r. dotyczyło przebiegu postępowań sądowych, przede wszystkim długotrwałości postępowań oraz stronniczości sądów. Problemy z sądami i e-sądami zgłaszano Rzecznikowi w czasie spotkań w województwach: łódzkim, mazowieckim i opolskim. Mówiono też o lokalnych powiązaniach pomiędzy sędziami, policjantami, notariuszami i komornikami, co zdaniem uczestników spotkań powoduje wydawanie krzywdzących decyzji i wyroków.

W 2017 r. zwiększyła się liczba skarg na policję. Dotyczyły one niewłaściwego zachowania funkcjonariuszy, nadużywania władzy przy zatrzymaniach, doprowadzeniach oraz przesłuchaniach osób zatrzymanych. Skargi na zaniechania policji dotyczyły trudności przy składaniu zawiadomień o popełnieniu przestępstwa, głównie wskutek odczuwanej przez pokrzywdzonych niechęci funkcjonariuszy w przyjmowaniu tych zawiadomień, zwłaszcza w sprawach przemocy w rodzinie i przestępstw związanych z roszczeniami cywilnoprawnymi.

Uczestnicy spotkań regionalnych skarżyli się również na negatywne konsekwencje udziału w publicznych demonstracjach surowo oceniając przy tym działania funkcjonariuszy Policji. W tym kontekście debatowano na temat

ciągłości państwa, wartości konstytucyjnych oraz ochrony praw człowieka i obywatela.

Skargi na działanie prokuratury dotyczyły przedwczesnego umarzania postępowania karnego lub bezpodstawnej odmowy jego wszczęcia. W 2017 r. pojawiły się skargi na zbytnią represyjność działań prokuratorskich.

Obywatele zwracali się do RPO przede wszystkim z wnioskami o złożenie kasacji od wyroków karnych, ale często kwestionowali także postanowienia sądów utrzymujące w mocy postanowienia prokuratorów o umorzeniu postępowań przygotowawczych w sprawie (umorzenia w sprawie oraz odmowy wszczęcia postępowania przygotowawczego są niekasacyjne). Liczną grupę spraw kasacyjnych stanowiły wnioski składane przez adwokatów.

Wiele osób zgłaszało się postulując wniesienie skarg kasacyjnych od prawomocnych wyroków sadów cywilnych. Wielokrotnie obywatele oczekiwali porady prawnej lub potwierdzenia słuszności i poprawności porad uzyskanych od radców prawnych lub adwokatów, bądź studenckich poradni prawnych.

Dom, mieszkanie, sąsiedztwo

Sprawy mieszkaniowe dotyczyły głównie złego stanu technicznego mieszkań komunalnych, zbyt długiego czasu oczekiwania na lokale socjalne, zamiany lokali komunalnych położonych na wyższej kondygnacji na lokale położone na parterze w przypadku osób z niepełnosprawnościami, sporów sąsiedzkich, skarg na spółdzielnie mieszkaniowe i wspólnoty mieszkaniowe. Bardzo dużo wniosków dotyczyło również wieloletnich zaniedbań remontowych gmin. Z problematyki mieszkaniowej w 2017 r. szczególną grupę stanowiły sprawy dotyczące mieszkania na terenach ogródków działkowych. To poważny problem społeczny.

Skargi na działanie nadzoru budowlanego dotyczyły opieszałości tych organów oraz braku skuteczności. Wpływały również sprawy dotyczące przyznawania lokali komunalnych, podziałów i ewidencji gruntów, planowania i zagospodarowania przestrzennego, a także sprawy ustanowienia dojazdu i służebności drogowych.

Powtarzały się tematy uciążliwych inwestycji, ochrony środowiska, braku ustawy antyodorowej i (województwa: łódzkie, mazowieckie, opolskie, zachodniopomorskie) oraz potrzeby zwiększenia bezpieczeństwa na drogach.

Usługi publiczne

Wiodącą tematyką spraw podejmowanych z urzędu były problemy dostępności obiektów budowalnych i ciągów komunikacyjnych dla osób z niepełnosprawnościami oraz praw pacjentów. Stale obecna jest we wnioskach składanych do Rzecznika problematyka dotycząca egzekucji administracyjnej abonamentu radiowo-telewizyjnego.

Wiele spraw dotyczyło rozgraniczenia gruntów, opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, dostępności opieki medycznej, zasad zwrotu kosztów dowozu na zajęcia dzieci z niepełnosprawnością. Dużo było skarg osób starszych, które padły ofiarami telemarketerów lub osób podszywających się pod przedstawicieli znanych firm energetycznych, gazowych lub telefonicznych, proponujących rzekomo tańsze usługi (w rzeczywistości – zupełnie nowe umowy z całkowicie innym przedsiębiorstwem niż dotychczasowe).

Wyraźnie zmniejszyła się natomiast liczba skarg dotyczących utrudnień w prowadzeniu działalności gospodarczej wskutek działań organów administracji publicznej. Pojawiały się natomiast skargi na utrudniony kontakt z urzędami czy instytucjami. Niejednokrotnie sygnalizowano naruszenie praw konsumenckich. W województwach dolnośląskim, mazowieckim i zachodniopomorskim zgłaszano problemy z dostępem do informacji publicznej, zaś w łódzkim, opolskim i wielkopolskim sygnalizowano trudności we współpracy NGO-sów z miejscowymi władzami.

W województwie śląskim został zgłoszony problem dostępności witryn internetowych dla osób niewidomych, co utrudnia im np. wypełnienie elektronicznych wniosków grantowych i przekłada się na niski stopień ich aktywizacji oraz ogranicza możliwość włączania się w życie społeczne. Niepokój obywateli budzą zmiany w organizacji służby zdrowia i likwidacji oddziałów szpitalnych, zwłaszcza w zakresie dostępności do opieki geriatrycznej po wejściu w życie ustawy o tzw. sieci szpitali.

W dużej liczbie spraw dopiero po interwencji Rzecznika organy władzy publicznej podejmują pierwsze czynności lub wydają rozstrzygnięcia na rzecz obywateli. Często reagują tak kończąc wieloletnią bezczynność (przykłady interwencji zawiera Załącznik nr 6 do niniejszej informacji).

Kilkaset z tych spraw Rzecznik ocenił jako systemowe i podjął działania w celu naprawienia przyczyn naruszeń praw obywatelskich. RPO robi to na podstawie skarg obywateli a także z urzędu, jeśli o problemie dowiaduje się z mediów.

W niniejszej informacji są one przedstawione na tle gwarancji zwartych w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. w Rozdziale II.

Tworzy on cały system ochrony praw i wolności jednostki. Poszczególne normy wspierają się wzajemnie i uzupełniają. Dlatego w informacji tej Czytelnik znajdzie dużo odsyłaczy pomiędzy poszczególnymi artykułami Konstytucji.

W wersji elektronicznej tekstu odsyłacze te pozwalają wędrować po Informacji.

REALIZACJA PRAW I WOLNOŚCI GWARANTOWANYCH PRZEZ KONSTYTUCJĘ

1. ZASADY OGÓLNE

Art. 30 – Godność osobista

Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych.

Bezpośrednie naruszenia godności jednostki to sytuacje nietypowe, ekstremalne, głęboko ingerujące w nasze poczucie sprawiedliwości. Niemniej zdarzają się także w Polsce i wymagają nieustającej uwagi i wrażliwości.

Konstytucja wywodzi nasze prawa z trzech fundamentalnych wartości: godności, wolności i równości. Godność jest najważniejszym z tych terminów. Możemy rozumieć ją zarówno jako źródło i podstawę wolności i praw człowieka lub jako odrębne, przysługujące nam prawo.

Godność przysługuje każdemu z nas, każdemu człowiekowi, bez względu na jakiekolwiek cechy – wiek, płeć, niepełnosprawność, chorobę, pochodzenie, poglądy itd. – niezależnie również od naszego zachowania.

Obowiązkiem państwa, społeczeństwa i innych ludzi jest uznawanie i nienaruszanie tej godności. Oznacza to zapewnienie wszystkim „minimum szacunku" oraz takich ram do samorealizacji, które umożliwią działanie zgodne z naszą wolą i systemem wartości. Naruszeniem godności będzie każda sytuacja, gdy człowiek staje się wyłącznie przedmiotem działań podejmowanych przez władzę.

Godność jest przyrodzona – jej źródłem nie jest Konstytucja lub inny akt prawny, ale sam fakt bycia człowiekiem (prawo naturalne). Jest również nienaruszalna – co oznacza, że żaden, nawet najważniejszy interes publiczny nie może uzasadniać ingerencji w naszą godność. Nie można jej w żaden sposób

stracić, nawet wskutek najbardziej nagannego zachowania czy popełnienia najcięższego przestępstwa, nie może zostać nam odebrana i nie możemy się jej zrzec.

Godność jest więc z jednej strony matką innych praw, „pojęciem-kluczem" dla rozumienia całego systemu, gwarantem naszych wolności. Z drugiej zaś osobnym prawem, pewnego rodzaju buforem bezpieczeństwa dla jednostki. Niektóre naganne działania, które formalnie nie naruszają innych praw lub wolności wynikających z Konstytucji, mogą stanowić naruszenie samej godności i właśnie dlatego być niedopuszczalne. Bardzo rzadko jednak prawnicy powołują się na pojęcie godności bezpośrednio – zazwyczaj godność naruszana jest wskutek naruszenia innego przysługującego nam prawa.

Sytuacja mieszkańców w domach pomocy społecznej

Ciągle zdarza się, że mieszkańcy domów pomocy społecznej są karceni, a nawet bici, nie jest szanowana ich prywatność a wolność bywa ograniczana. Takie są wnioski z kompleksowego raportu RPO przedstawionego w 2017 r.

Raport miał odpowiedzieć na pytanie, jak wygląda sytuacja w domach pomocy społecznej, jak respektowane są prawa mieszkańców, w tym godność i prawo do decydowania o sobie. Został przygotowany na podstawie wizytacji Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur w 141 domach pomocy społecznej w całym kraju prowadzonych od 2009 r.[3]

Najczęstsze problemy (wynikające także z tego, że nie mamy jasnych reguł prawnych pomagających rozwiązywać trudne sytuacje) to:

- karcenie a nawet bicie, kary – nakazy prac (w tym nakaz wykonywania czynności higienicznych wobec innych),
- nieszanowanie prywatności (np. wchodzenie bez pukania do pokoju),
- zakazy wyjścia poza teren (albo inne ograniczanie wolności). To trudne zagadnienie, bo w wielu wypadkach dobro mieszkańca uzasadnia wprowadzenie pewnych ograniczeń,
- infantylizacja, niewłaściwe zwracanie się do mieszkańców (jeśli w domu panuje rodzinna atmosfera, to zrozumiałe jest, że ludzie zwracają się do siebie po imieniu. Przechodzenie na „ty" nie może być jednak automatyczne. Opiekun musi mieć na to zgodę mieszkańca).

Bardzo poważnym – i nieuregulowanym problemem – jest nadużywanie alkoholu przez niektórych mieszkańców. Prawo nie nadąża za potrzebami DPS nie dając podstaw do zatrudnienia tam lekarzy i pielęgniarek. DPSy radzą sobie zatrudniając konieczną przecież pomoc, ale na etatach pozamedycznych, a to wiąże się z ograniczeniami (np. pielęgniarki nie mogą wówczas podawać kroplówek, a za przekroczenie uprawnień grozi im nawet utrata prawa do wykonywania zawodu).

Raport odwołuje się do standardów międzynarodowych. Podpowiada rozwiązania, odpowiedzialnym za polityki publiczne wskazuje, jak poprawić regulacje. Może się przydać każdemu, kto szuka pomocy dla osoby bliskiej i nie

[3] https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/KMPT raport o domach pomocy spolecznej.pdf

wie, na co zwracać uwagę przy wyborze placówki opiekuńczej – o co się pytać pracowników i mieszkańców.

Wskazania z Raportu ważne są także dla komercyjnych placówek opieki. Ze względu na pojawiające się w mediach informacje o naruszeniach praw człowieka mieszkańców tych placówek, RPO objął je także wizytacjami prewencyjnymi, by wspierać dobre praktyki i pomagać rozstrzygać najtrudniejsze dylematy. Istotą działań Rzecznika jest bowiem zapobieganie naruszeniom praw, a nie szukanie winnych po fakcie.

Poszanowanie godności w miejscach publicznych

Brak dostępu do toalet może być powodem naruszeń godności człowieka. Nadal nie mamy gwarancji, że nie powtórzy się sytuacja seniora, który załatwiając sprawę w banku nie mógł skorzystać z toalety.

Pracownica banku uniemożliwiła klientowi banku higieniczne załatwienie potrzeby fizjologicznej, przez co starszy mężczyzna musiał wrócić do domu na piechotę w zabrudzonej odzieży. Sprawa trafiła do Sądu Najwyższego na skutek skargi kasacyjnej RPO. Sąd Najwyższy w wyroku z 17 września 2014 r. stwierdził naruszenie godności klienta banku i zobowiązał bank do udostępnienia toalety. W uzasadnieniu Sąd Najwyższy przyjął, że bank może bezprawnie naruszyć dobro osobiste swojego klienta nie tylko przez nieudostępnienie mu toalety, ale również przez stworzenie zagrożenia, że w przyszłości nie udostępni toalety.

Rzecznik Praw Obywatelskich w 2017 r. przypominał o tym standardzie ochrony praw człowieka w korespondencji ze Związkiem Banków Polskich, zwłaszcza że w środkach masowego przekazu pojawiają się regularnie doniesienia o nieudostępnianiu toalety przez banki osobom korzystającym z ich usług[4].

Prezes Związku Banków Polskich odpowiedział[5], że biorąc pod uwagę aspekty cywilizacyjne oraz związane z nimi respektowanie standardu ochrony praw człowieka ustanowionego przez Sąd Najwyższy, Związek Banków Polskich traktuje udostępnianie toalet klientom jako kwestię do rozwiązania w możliwie najlepszy sposób. Niemniej ponieważ liczba placówek bankowych w Polsce oscyluje wokół 14 tys., zapewnienie dostępu do toalet będzie musiało być

[4] VII.501.78.2016, pismo z 2 sierpnia 2017 r.
[5] VII.501.78.2016, pismo z 16 października 2017 r.

z konieczności rozłożone w czasie. Jest też procesem, który powinien przebiegać z przestrzeganiem zasad bezpieczeństwa, w tym infrastruktury informatycznej banków oraz szerokiego zakresu obowiązujących regulacji prawnych, zarówno na poziomie krajowym, jak i unijnym.

Ochrona przed bezdomnością osób eksmitowanych na podstawie decyzji administracyjnych, w trybie postępowania egzekucyjnego w administracji[6]

Rodzina funkcjonariusza, który ją opuścił i wyprowadził się z mieszkania służbowego, nie będzie już mogła być eksmitowana po prostu „na bruk". W 2017 r. Trybunał Konstytucyjny podzielił stanowisko Rzecznika i uznał za niekonstytucyjne przepisy, które do tej pory to umożliwiały.

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek[7] Rzecznika z 2015 r. i wydał wyrok[8] w sprawie dotyczącej ochrony przed eksmisją „na bruk" z mieszkań funkcjonariuszy służb mundurowych. Orzekł, że art. 144 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[9] w zakresie, w jakim odnosi się do egzekucji z nieruchomości lub lokali służących zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych zobowiązanego, jest niezgodny z art. 30, art. 71 ust. 1 i art. 75 ust. 1 Konstytucji, przez to że nie zawiera regulacji gwarantujących minimalną ochronę przed bezdomnością osobom, które nie są w stanie we własnym zakresie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych. Opróżnienie lokalu przez osoby znajdujące się w trudnej sytuacji życiowej bez wskazania jakiegokolwiek lokalu lub pomieszczenia, czyli dokonanie eksmisji „na bruk" nie może być uznane za dopuszczalne w świetle obowiązku poszanowania godności człowieka.

[6] IV.7214.131.2014
[7] Informacja RPO za 2015 r., str. 171–173
[8] Wyrok z 18 października 2017 r., sygn. akt K 27/15, Dz.U. 2017 r., poz. 1954
[9] Ustawa z 17 czerwca 1966 r.

Art. 31 – Wolność i dopuszczalne ograniczenia. Zasada proporcjonalności

1. Wolność człowieka podlega ochronie prawnej.

2. Każdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych. Nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje.

3. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

W artykule 31 znajdziemy zarówno ogólną zasadę wolności (ust. 1 i 2) jak i przesłanki ustanawiania ograniczeń praw i wolności (ust. 3). Wolność postrzegana jest jako swoboda decydowania o własnym postępowaniu i taka jest treść wolności rozpatrywanej w kategoriach prawa podmiotowego[10].

Wolność oznacza zatem zakaz ingerowania czynników zewnętrznych (np. władz) w sferę decyzji jednostki. Ma charakter uniwersalny – obejmuje zarówno sfery życia prywatnego jak i publicznego. Dlatego ingerencja władzy publicznej w wolność jednostki może nastąpić jedynie w wyjątkowych sytuacjach i być uzasadnione przyczynami wymienionymi w Konstytucji. Ograniczenie naszej wolności zawsze wymaga jednak uchwalenia ustawy.

Zasada wolności to kolejna z zasad, którym można przyznać kilka funkcji: funkcja zasady ustrojowej, funkcja zasady systemu praw i wolności jednostki oraz funkcja samoistnego prawa podmiotowego. Wspólnie z godnością i równością, wolność tworzy oś dla całego porządku konstytucyjnego i determinuje sposób rozumienia i stosowania przepisów konstytucji. Art. 31 stanowi punkt wyjścia do rozważań o konkretnych wolnościach zawartych w rozdziale II Konstytucji. Dalsze przepisy szczegółowe powtarzają ogólną zasadę wolności i konkretyzują ją.

Prawa i wolności zawarte w Konstytucji nie mają charakteru absolutnego – to znaczy, że mogą podlegać ograniczeniom, jeśli zostaną spełnione odpowiednie przesłanki, co precyzuje ust. 3 art. 31Konstytucji. Jest to przepis wyjątkowy, bo

[10] Tak m.in. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, pod red. L. Garlickiego, tom III – Warszawa 2003 r.

służy zawężeniu wolności i praw. Dlatego podczas jego interpretacji należy stosować zasady wykładni wyjątków – czyli przede wszystkim zakaz interpretacji rozszerzającej jego postanowienia[11].

Z konstytucyjnej zasady proporcjonalności wynika tymczasem przekonanie, że stopień intensywności ingerencji w sytuację prawną jednostki musi znajdować uzasadnienie w randze promowanego interesu publicznego. Innymi słowy, ograniczenie praw jednostki musi być ekwiwalentne wobec celu, któremu służy dana regulacja. Przy spełnieniu pewnych warunków dopuszczalne jest więc ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności jednostki dla ochrony innych dóbr. Zgodność ograniczenia z Konstytucją zależy zawsze jednak od odpowiedzi na trzy pytania:

1. *czy wprowadzone ograniczenia służą realizacji określonego celu (przydatność),*
2. *czy jest niezbędne dla jego osiągnięcia (konieczność),*
3. *czy nie stanowi zbyt wysokiego kosztu realizacji założonego celu, a zatem czy – poświęcone dobro pozostaje we właściwej proporcji do osiągniętego efektu (proporcjonalność)*[12]

[11] Tak M. Wyrzykowski „Granice praw i wolności – granice władzy" [w:] Obywatel – jego wolności i prawa. Warszawa 1998, s. 45-59)

[12] Tak L. Garlicki, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 2000 r., Przegląd Sejmowy 2001 r., nr 9, s. 97

Stosowanie zasady proporcjonalności w procesie legislacyjnym

Dobra jakość prawa to bardzo ważna gwarancja bezpieczeństwa prawnego.

Problemem dla obywateli jest sposób przygotowywania i uchwalania ustaw – pośpieszny, z pominięciem procesu konsultacji, bez analiz skutków projektowanych zmian. A przecież każdy projekt może być obarczony błędami, których projektodawcy nie zauważyli. Może działać w sposób, którego projektodawcy nie przewidzieli. To sytuacja groźna, bo prawo wówczas jest po prostu testowane na ludziach. Oni stają się pierwszymi ofiarami niedoróbek, luk, czy nieuwagi.

Kolejnym problemem jest naruszanie zasady proporcjonalności działania władzy publicznej przy wkraczaniu w konstytucyjnie chronione prawa obywateli (poprzez brak adekwatnego uzasadnienia wprowadzenia nowych szerokich kompetencji organu władzy).

Uchwalając naprędce i w pośpiechu przepisy, których nie wkomponowano starannie w obowiązujący porządek prawny, ustawodawca narusza także konstytucyjną zasadę prawidłowej legislacji.

Przykładem tego zjawiska jest pakiet ustaw o obrocie ziemią rolną[13] oraz ustawa o Komisji Weryfikacyjnej[14]. W obu przypadkach bez należytego uzasadnienia (i bez rzeczywistej, uzasadnionej potrzeby) wprowadzono daleko idące obostrzenia dla obywateli (powszechne zakazy, restrykcje dla uczestników obrotu, sankcje nieważności, dolegliwe kary), natomiast podstawy działania organów władzy (czy to w postaci zezwoleń – ustawy rolne, czy w postaci decyzji nakładających odpowiedzialność majątkową – Komisja) zostały określone bardzo szeroko, ogólnikowo i niejasno. Umożliwia to dowolne, arbitralne ograniczanie konstytucyjnych praw obywateli, przy ograniczonej kontroli niezawisłego sądu.

[13] Wniosek RPO do Trybunału Konstytucyjnego, IV.7005.8.2016
[14] IV.7004.5.2017

☞ Więcej o ustawie o obrocie ziemią rolną – patrz art. 64 Konstytucji

☞ Więcej o ustawie o Komisji Weryfikacyjnej – patrz art. 64 Konstytucji

Art. 32 ust. 1 – Równość wobec prawa oraz równe traktowanie

Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.

Równość — wraz z godnością i wolnością — stanowi podstawę porządku ustrojowego i w tym powiązaniu należy ją rozpatrywać. Jest to zarówno zasada konstytucyjna, jak i zasada systemu praw i wolności.

Zasada równości wyznacza sposób i zakres korzystania z innych wolności i praw, oraz określa zakres dopuszczalnych ograniczeń.

Konstytucja gwarantuje wszystkim równość wobec prawa. Oznacza to, że nierówności społeczne będą niezgodne z Konstytucją wtedy, gdy są efektem obowiązującego prawa.

Równość rozumiana jako prawo podmiotowe może być traktowana jako „równość wobec prawa" oraz „równość w prawie", tak w stanowieniu jak i w stosowaniu prawa. Zasadę równości rozpatruje się w relacjach jednostka – władza publiczna.

Zasada równości oznacza, że wszystkie podmioty prawa charakteryzujący się daną cechą istotną w równym stopniu powinny być traktowane równo, według jednolitej miary, bez zróżnicowań dyskryminujących lub faworyzujących. Jednocześnie zasada ta zakłada odmienne traktowanie tych podmiotów, które nie posiadają wspólnej cechy istotnej.

Skargi na naruszenie zasady równego traktowania

W okresie objętym Informacją RPO do Biura Rzecznika wpłynęło 560 spraw dotyczących szeroko rozumianej problematyki równego traktowania. W ocenie Rzecznika jest to jednak liczba dalece nieproporcjonalna w stosunku do rzeczywistej skali dyskryminacji w Polsce. Osoby narażone na dyskryminację i wykluczenie społeczne często nie mają zaufania do instytucji publicznych i nie wiedzą, kto może oferować pomoc ofiarom dyskryminacji.

Z badań przeprowadzonych na zlecenie Rzecznika wynika[15], że aż 92% osób, które doświadczyły dyskryminacji, nie zgłosiło tego żadnej instytucji publicznej, przede wszystkim ze względu na brak przekonania, że zgłoszenie coś mogłoby zmienić. Może to też wskazywać na niską efektywność prawnych i praktycznych mechanizmów wspierania równego traktowania. Należy przy tym odnotować, że większość badanych osób umie wskazać, jakie działania mają charakter dyskryminujący. Znacznie mniej osób ma świadomość, że są to również działania niezgodne z prawem[16].

☞ Więcej zob.: Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w obszarze równego traktowania w roku 2017

Poniżej znajdują się wybrane przykłady naruszeń praw obywateli gwarantowanych w art. 32 ust. 1 Konstytucji.

[15] Badania przeprowadzone przez Kantar Public „Świadomość prawna w kontekście równego traktowania", listopad 2016 r.

[16] M. in.

- 77% uznaje za dyskryminację odmowę obsługi Ukraińców w restauracji, jednak tylko 25% uważa, że dyskryminacja w dostępie do usług jest w Polsce zakazana;
- 74% dostrzega dyskryminację w nieawansowaniu młodej matki wyłącznie ze względu na jej potencjalne nieobecności związane z opieką nad dzieckiem, jednak tylko 33% twierdzi, że dyskryminacja w zatrudnieniu – bez względu na rodzaj umowy – jest zakazana.

Nierówne traktowanie opiekunów osób z niepełnosprawnościami – niewykonany wyrok Trybunału Konstytucyjnego o świadczeniach pielęgnacyjnych[17]

Opiekunowie osób z niepełnosprawnością stwierdzoną w wieku dorosłym dostają wsparcie niższe niż opiekunowie, u których podopiecznych niepełnosprawność stwierdzono w dzieciństwie lub przy urodzeniu.

Takie regulacje ustawowe Trybunał Konstytucyjny uznał za sprzeczne z Konstytucją już w 2014 r.[18] Trybunał uznał, że zróżnicowanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących pieczę nad osobą z niepełnosprawnością ze względu na moment powstania niepełnosprawności osoby podlegającej opiece jest niezgodne z ustawą zasadniczą. Mimo to przepisy różnicujące wsparcie dla opiekunów nadal nie zostały zmienione.

Oznacza to, że konsekwencje błędów ustawodawcy zostały przerzucone w całości na obywateli, którzy nadal nie mogą uzyskać należnych im świadczeń.

Rzecznik poparł stanowisko środowiska opiekunów sprawujących pieczę nad bliskimi osobami z niepełnosprawnością. Opiekunowie ci oczekują kompleksowych i pilnych rozwiązań w obszarze świadczeń opiekuńczych oraz wyrażają głębokie niezadowolenie ze zbyt długiego oczekiwania na opracowanie projektu ustawy.

W przekonaniu Rzecznika priorytetem w działalności państwa na rzecz tej grupy osób powinno być:

- wykonanie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w celu przywrócenia równego traktowania opiekunów osób niepełnosprawnych,
- wyeliminowanie ograniczeń w dostępie do świadczeń opiekuńczych i stworzenie możliwości wyboru korzystniejszego świadczenia w przypadku zbiegu prawa do świadczenia opiekuńczego i świadczeń emerytalno-rentowych (zdarza się w tej chwili, że osoby uprawnione do świadczeń z ZUS a opiekujące się bliskimi z niepełnosprawnościami, dostają wsparcie niższe, niż gdyby otrzymywały świadczenia opiekuńcze),

[17] III.7064.257.2014
[18] Wyrok TK z 21 października 2014 r., sygn. akt K 38/13

- wyeliminowanie ograniczenia w dostępie do świadczeń opiekuńczych dla osób nieobciążonych obowiązkiem alimentacyjnym (tak by osobą z niepełnosprawnością mógł się zająć nie tylko jego rodzic lub dziecko),
- doprecyzowanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego na rzecz rodzica ze znacznym stopniem niepełnosprawności.

Rzecznik zwrócił się[19] do Prezesa Rady Ministrów o objęcie nadzorem prac legislacyjnych na rzecz przywrócenia równego traktowania opiekunów osób z niepełnosprawnościami.

Minister Rodziny, Pracy i Polityki społecznej, któremu powierzono przygotowanie odpowiedzi, poinformował[20], że prowadzi analizy możliwych zmian w systemie wsparcia osób z niepełnosprawnościami, ich rodzin oraz opiekunów. Wskazał również, że działaniem zwiększającym wsparcie materialne dla osób niepełnosprawnych i ich rodzin jest także znaczne podwyższenie udzielanych świadczeń: świadczenia pielęgnacyjnego, minimalnej emerytury, renty socjalnej. Wsparcie dla rodzin z osobami niepełnosprawnymi realizowane jest także poprzez Program „*Rodzina 500+”*.

Sprawa pana Z. – wyrok sądu administracyjnego w sprawie opiekuna osoby z niepełnosprawnościami

Przykładem problemu opiekunów jest sprawa mieszkańca południowej Polski, który zajmuje się matką wymagającą stałej opieki. Gminny ośrodek pomocy społecznej (GOPS) odmówił mu świadczenia pielęgnacyjnego, ponieważ matka utraciła sprawność już jako osoba dorosła. GOPS powołał się na ustawę, która różnicuje wsparcie dla opiekuna w zależności od tego, w jakim wieku jego podopieczny utracił sprawność. Właśnie to rozwiązanie Trybunał Konstytucyjny uznał w 2014 r.za sprzeczne z konstytucyjną zasadą równego traktowania.

Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił zatem do Samorządowego Kolegium Odwoławczego (SKO) w Nowym Sączu o uznanie decyzji GOPS za nieważną. Powołał się na wyrok TK. W kwietniu 2017 r. SKO w Nowym Sączu uchyliło

[19] III.7064.257.2014 z 2 października 2017 r.
[20] Pismo z 6 listopada 2017 r.

decyzję pozbawiającą syna opiekującego się matką prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. W listopadzie ośrodek pomocy społecznej w N. powiadomił RPO, że świadczenie zostało temu panu przyznane.

Jest to przykład jednej ze spraw, do których przystępuje RPO po to, by wspierać opiekunów osób z niepełnosprawnościami w oczekiwaniu, aż ustawodawca naprawi swój błąd.

Nierówne traktowanie w kontekście uprawnień emerytalnych (np. rocznik 1953)[21]

W 2017 r. w dalszym ciągu wpływały do RPO skargi kobiet z rocznika 1953 na zmienione z dniem 1 stycznia 2013 r. zasady ustalania emerytury osobom urodzonym po 31 grudnia 1948 r., które pobierały tzw. wcześniejszą emeryturę.

Jeśli ktoś pobiera emeryturę wcześniejszą, to po osiągnięciu wieku emerytalnego może wystąpić o emeryturę powszechną[22]. Do 2013 r. wysokość tej nowej emerytury w niektórych przypadkach mogła być korzystniejsza od dotychczas pobieranej. Jednak od 1 stycznia 2013 r. podstawa obliczenia nowej emerytury jest zmniejszana o kwoty wcześniej pobranych emerytur[23]. To znaczy, że emerytury kobiety z rocznika 1953, które wiek emerytalny (60 lat) osiągnęły już po tych zmianach, podlegają mniej korzystnym przeliczeniom.

Rzecznik zwrócił się do senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji z poparciem petycji o zmianę przepisów (petycja P 9-29/16). Senatorowie zgodzili się z jego argumentami i podjęli prace nad projektem zmian. Ostatecznie jednak w 2017 r. Senat odrzucił projekt przyjmując argumenty rządu, że z podobnymi wnioskami wystąpią kolejne roczniki emerytury, a nie ma na to środków w budżecie.

Rzecznik przedstawia kolejne argumenty prawne za koniecznością rozwiązania problemu tych osób.

Na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny czeka też pytanie prawne Sądu Okręgowego w Szczecinie VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, do

[21] III.7060.370.2014
[22] ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1383 ze zm.)
[23] art. 25 ust. 1b tejże ustawy

którego udział zgłosił Rzecznik Praw Obywatelskich, a dotyczące zgodności art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej z Konstytucją RP.

☞ Inne przykłady problemów emerytalnych omówione są przy art. 67 Konstytucji (Prawo do zabezpieczenia społecznego)

Nierówne traktowanie osób starszych

Procesy demograficzne i powszechna dziś obojętność na potrzeby osób starszych każą się obawiać, że dojdzie w Polsce i na świecie do kryzysu humanitarnego. Tak wiele będzie bowiem samotnych i wymagających wsparcia osób starszych bez wystarczających zasobów i pozbawionych podstawowej pomocy.

Rzecznik obserwuje narastające problemy związane z przestrzeganiem podstawowych praw osób starszych oraz realizacją zasady równego traktowania bez względu na wiek.

Polityka senioralna państwa – wsparcie dla osób starszych[24]

Zdaniem Rzecznika w przedstawionej informacji Rady Ministrów o sytuacji osób starszych brakuje pogłębionej refleksji w kwestii spraw dyskryminacyjnych ze względu na wiek.

Seniorzy w Polsce doświadczają bowiem różnych ograniczeń w codziennym życiu, a dostępna pomoc jest ograniczona. Skutkiem tego jest dyskryminacja seniorów w:

- dostępie do usług medycznych specyficznych dla wieku starszego,
- dostępie do lekarzy specjalistów (np. geriatrów, okulistów wykonujących zabiegi usunięcia zaćmy),
- dostępie do badań profilaktycznych.

Przykładem dyskryminacji osób starszych są odnotowane przez Urząd Regulacji Energetyki przypadki stosowania przez sprzedawców energii elektrycznej nagannych technik marketingowych. Nadużycia przejawiają się nie tylko w braku pełnej informacji co do skutków ewentualnej transakcji, ale także

[24] XI.503.2.2016

poprzez stosowaną w umowach małą czcionkę – dodatkową barierę dla osób starszych o słabszym wzroku.

Starania, by to zmienić podejmowane w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej odnoszą się tylko do wycinka potrzeb.

Konwencja ONZ o prawach osób starszych[25]

Rzecznik rekomenduje szersze podejście do problemu i udział w pracach nad konwencją ONZ o prawach osób starszych. Kluczowe znaczenie dla równego traktowania bez względu na wiek ma bowiem debata publiczna, jaką przy tej okazji można by w Polsce prowadzić.

Sama konwencja – która stanowiłaby zbiór norm i wprowadzała mechanizmy zapewniające włączenie społeczne osób starszych – mobilizowałaby też do wprowadzania nowatorskich, systemowych rozwiązań na poziomie administracji państwowej i samorządowej. Rzecznik uczestniczy w pracach na rzecz takiej regulacji na arenie międzynarodowej zgodnie z przysługującym mu mandatem oraz zachęca obywateli do angażowania się w debatę (Akcja „Za starość naszą i waszą")[26].

Dotychczasowa korespondencja Rzecznika z Ministerstwem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej dotycząca polityki senioralnej prowadzi do wniosku, że resort, mimo swojego zaangażowania, nie dostrzega skali problemu. W ocenie Rzecznika Polska powinna wnieść swój wkład w globalną dyskusję o prawach osób starszych.

Istotne jest, że w 2017 r. Pełnomocnik Rządu ds. Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania podzielił[27] stanowisko Rzecznika[28] o konieczności zapewnienia osobom starszym ochrony, prawa do godnego życia oraz włączenia ich w życie społeczne.

[25] XI.503.2.2016
[26] https://www.rpo.gov.pl/pl/sprawa/za-starosc-nasza-i-wasza
[27] Pismo z 13 lipca 2017 r.
[28] XI.503.2.2016 z 7 czerwca 2017 r.

Kierunki polityki senioralnej państwa[29]

Bez strategicznych dokumentów zobowiązujących administrację do konkretnych działań na rzecz osób starszych będziemy skazani na rozwiązania cząstkowe i niekompletne.

Dlatego dla poprawy sytuacji seniorów bardzo ważne jest wypracowanie *kierunków polityki senioralnej*. Rzecznik zwrócił się więc do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z pytaniem, czy dokument *Polityka społeczna wobec osób starszych do roku 2030. Bezpieczeństwo. Solidarność. Uczestnictwo* będzie obligował konkretne resorty do podejmowania określonych, strategicznych działań. O tym, że taki dokument jest potrzebny, mowa jest już w *Założeniach Długofalowej Polityki Senioralnej na lata 2014–2020* przyjętych w grudniu 2013 r. Każdy rok zwłoki w przygotowaniu *Polityki…* przekłada się na opóźnienia we wprowadzeniu potrzebnych zmian i tym samym pozostawia osoby starsze bez wsparcia koniecznego do godnego życia. Dlatego, zdaniem Rzecznika, optymalnym rozwiązaniem byłaby równoległa praca nad *kierunkami rozwoju* oraz *planem działania* na rzecz ich wdrożenia.

Minister zapowiedział[30], że Rada Ministrów przyjmie dokument *Polityka społeczna wobec osób starszych…* do końca 2017 roku. W dokumencie tym znaleźć się miało także zwiększanie bezpieczeństwa fizycznego – przeciwdziałanie przemocy i zaniedbaniom wobec osób starszych i standaryzacja usług asystenckich i opiekuńczych na rzecz osób starszych[31].

Natomiast projekt: „Profesjonalizacja usług asystenckich i opiekuńczych dla osób wymagających wsparcia – nowe standardy kształcenia i opieki" jest realizowany, a jego zakończenie zaplanowano na 30 czerwca 2019 r.

Znaczenie tego ostatniego zagadnienia wiąże się z działaniami podjętymi jeszcze w ramach unijnego programu operacyjnego POWER na rzecz standaryzacji jakości usług asystenckich i opiekuńczych dla osób starszych (a realizowanymi przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej), a także z projektem „Strategia rozwoju usług opieki długoterminowej nad osobami starszymi", prowadzonego w ramach programu PROGRESS.

[29] XI.503.2.2016
[30] Pismo z 26 czerwca 2017 r., pismo z 14 listopada 2017 r.
[31] XI.503.2.2016

Rzecznik zwrócił się o udostępnienie standardów wypracowanych w ramach tych projektów i zaleceń oraz o wyjaśnienie, czy podjęto już działania umożliwiające ich wdrożenie zwłaszcza na poziomie samorządu gminnego.

Przemoc wobec osób starszych[32]

Rzecznik otrzymuje sygnały o rosnącej skali przemocy wobec osób starszych. Wydaje się, że problemu tego władze nie dostrzegają.

Wśród 13 obszarów zawartych w informacji o sytuacji osób starszych (przedstawianej przez resort rodziny i pracy Sejmowi i Senatowi zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy o osobach starszych)[33] brakuje problemu narażenia na przemoc i jej doświadczania przez seniorów. Rzecznik wskazał na konieczność odpowiedniej nowelizacji ustawy o osobach starszych tak, aby ten ważny obszar podlegał systematycznemu przeglądowi.

Rzecznik zwrócił się w tej sprawie[34] do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, a ten wyjaśnił, że w resorcie przygotowywana jest nowelizacja ustawy o osobach starszych.

Polityki senioralne na poziomie lokalnym – wsparcie środowiskowe dla osób starszych[35]

Prognozy dotyczące starzenia się społeczeństwa każą poważnie myśleć o infrastrukturze wsparcia osób starszych.

Dokumenty międzynarodowe, w tym rezolucja nr 46/91 Zgromadzenia Ogólnego ONZ oraz Plan Madrycki, wskazują na wartości i zasady, którymi powinny kierować się państwa oraz decydenci różnych szczebli administracji w budowaniu społeczeństwa przyjaznego osobom w starszym wieku. Dlatego Rzecznik zlecił badanie społeczne, jak wartości te są rozumiane i wdrażane w praktyce.

Wyniki tych badań zostały wykorzystane w:

- raporcie *Dostępność wparcia środowiskowego dla osób starszych w perspektywie przedstawicieli województwa dolnośląskiego*[36]

---

[32] XI.503.2.2016

[33] www.mpips.gov.pl/download/gfx/mpips/pl/defaultopisy/10621/1/1/Informacja o sytuacji osob starszych w Polsce za rok 2016 r. do konsultacji.pdf

[34] XI.503.2.2016 z 24 października 2017 r.

[35] XI.420.1.2017

- oraz monografii *System wsparcia osób starszych w środowisku zamieszkania. Przegląd sytuacji. Propozycja modelu*.

Większość wniosków z badania dotyczy działań samorządów. Chodzi tu np. o to, że gminy nie przygotowują strategii w zakresie polityki senioralnej, usługi senioralne realizują doraźnie, a pojęcie dyskryminacji seniorów rozumieją bardzo wąsko. Badania te pokazują jednak, że poza zmianami na poziomie lokalnym potrzebne są także działania na szczeblu centralnym.

Samorządy powinny być obligowane – poprzez polityki krajowe, odpowiednią strategię i plany działania – do przygotowywania lokalnych strategii rozwoju z uwzględnieniem kwestii starzenia się społeczeństwa w oparciu o rzetelną diagnozę potrzeb starszych mieszkańców gminy.

Państwo powinno wyraźnie wskazać, że ważne jest odchodzenie od opieki instytucjonalnej i wspieranie opieki środowiskowej, oraz przedstawić środki i sposoby realizacji tego celu.

Sprawy osób starszych. Realizacja „Modelu wsparcia osób starszych w środowisku zamieszkania”

W 2017 r. RPO promował przygotowany wspólnie przez współpracujących z nim ekspertów z Komisji ds. osób starszych „Model wsparcia osób starszych w środowisku zamieszkania”[37].

Model jest propozycją kompleksowych działań, które mogą poprawić sytuację seniorów i umożliwić jak najdłuższe zachowanie zdrowia i samodzielności w swoim środowisku i prawa do podejmowania decyzji o swoim życiu.

Rzecznik omawiał założenia „Modelu” na spotkaniach z samorządowcami i ekspertami w całym kraju. W 2017 r. w ramach wyjazdów regionalnych odbyło się osiem spotkań poświęconych osobom starszym, w tym na pięciu był prezentowany „Model” (w Krapkowicach, Lesznie, Stargardzie, Sosnowcu,

---

[36] Dostępność wparcia środowiskowego dla osób starszych w perspektywie przedstawicieli województwa dolnośląskiego

[37] System wsparcia osób starszych w środowisku zamieszkania. Przegląd sytuacji. Propozycja modelu

Bielsku Białej). Celem spotkań było nie tylko upowszechnianie wiedzy o „Modelu", ale i zbieranie informacji o dobrych praktykach realizowanych w samorządach. Rzecznik podkreśla, że opieka nad seniorem nie jest wyłącznie zadaniem jego rodziny, ale całej wspólnoty lokalnej.

☞ Więcej o „Modelu" w części dot. pracy Komisji Ekspertów ds. osób starszych – patrz Załącznik nr 2

☞ O problemie opieki geriatrycznej mowa jest także w omówieniu art. 68 ust. 3 Konstytucji (Prawo do szczególnej opieki zdrowotnej dla grup wrażliwych)

Sprawa pana Tomasza, suma gwarancyjna dla ofiary wypadku

Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł do Sądu Najwyższego skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego w Białymstoku w sprawie o podwyższenie sumy gwarancyjnej[38]. Sprawa została zgłoszona w czasie spotkań regionalnych Rzecznika i jest kolejnym przykładem problemów wynikających z realizacji art. 32 Konstytucji.

Chodzi o sytuację obywatela, który w 1992 r. w wieku trzech lat został potrącony przez samochód i od tego czasu porusza się na wózku. Sprawca wypadku nie miał obowiązkowego ubezpieczenia OC, dlatego odszkodowanie i rentę wypłacił Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny. Maksymalna suma gwarancyjna ustalona była w tym czasie na 720 tys. zł i po 20 latach wyczerpała się. Ofiara wypadku, osoba nadal bardzo młoda, wystąpiła więc o podwyższenie tej kwoty, jednak sądy w dwóch instancjach uznały, że odpowiedzialność Funduszu wygasła w momencie wyczerpania się kwoty, więc roszczenia nie mają podstaw. W ten sposób obywatel poszkodowany w wypadku został pozbawiony ochrony i środków koniecznych do dalszego leczenia i egzystencji.

RPO składając skargę kasacyjną do Sądu Najwyższego wskazał na konieczność rozważenia zastosowania art. 357 (1) kc – ukształtowanie stosunku prawnego ze względu na nadzwyczajną zmianę okoliczności. Przywołał też art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Przypomniał, że równość wobec prawa odnosi się do

[38] VI.510.77.2016

jego stanowienia i nakłada na ustawodawcę obowiązek tworzenia prawa, które nakazuje jednakowo traktować podmioty podobne.

Rzecznik przystąpił do postępowania sądowego, które toczy się obecnie przed Sądem Okręgowym w Białymstoku. 30 maja 2017 r. Sąd Najwyższy uwzględnił skargę kasacyjną RPO, uchylił wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania.

Inicjatywa ustawodawcza poprawiająca sytuację osób, które znalazły się w podobnej sytuacji jak pan Tomasz, stała się z inicjatywy Rzecznika przedmiotem debaty w Senacie i obecnie pracuje nad nią Sejm.

Kara pozbawienia wolności – nierówny sposób obliczania wymiaru kary łącznej[39]

Zagadnieniem z zakresu równego traktowania jest także kwestia ustalania wymiaru kary łącznej pozbawienia wolności.

Na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny czeka wniosek Rzecznika z 2017 r. w sprawie przepisów Kodeksu karnego pozwalających w przypadku pewnej grupy osób na podwyższanie górnej granicy kary łącznej[40].

Kodeks karny (art. 86 §4) po zmianach różnicuje sytuacje dwóch grup:

- osób, wobec których zastosowanie miała już wcześniej instytucja kary łącznej,
- i osób, co do których ta instytucja zastosowania nie miała.

Generalnie dolną granicę kary łącznej stanowi najwyższa z kar za poszczególne przestępstwa, a górna nie może być wyższa od sumy kar za poszczególne przestępstwa (albo 20 lat pozbawienia wolności)[41]. Karę 25 lat pozbawienia wolności można wymierzyć osobie, która została skazana na przynajmniej jedną karę 10 lat pozbawienia wolności (lub surowszą).

Od 2015 r. inaczej ustala się jednak wymiar kary łącznej, jeśli przynajmniej jedną z kar podlegających łączeniu jest już wcześniej orzeczona kara łączna. Teraz, ustalając, która z kar jest najniższa, sąd musi potraktować tę wcześniejszą karę łączną jako karę jednostkową, a to oznacza, że minimalny wymiar nowej kary

[39] II.510.595.2017

[40] II.510.595.2017 z 6 listopada 2017 r., sygn. akt K 14/17

[41] Jeżeli natomiast najsurowszą karą orzeczoną za jedno ze zbiegających się przestępstw jest kara 25 lat pozbawienia wolności albo dożywotniego pozbawienia wolności, orzeka się tę karę jako karę łączną

łącznej także może ulec podwyższeniu, zaś karę 25 lat pozbawienia wolności może otrzymać osoba, która nigdy nie została skazana na karę jednostkową w wymiarze 10 lat (lub wyższym).

W ocenie Rzecznika tak sformułowane przepisy naruszają konstytucyjną zasadę równości, bo w przypadku innych osób, które mają podobne kary jednostkowe, i nie miały wcześniej orzeczonej kary łącznej, nowa kara łączna będzie miała inny, niższy zakres..

Art. 32. ust. 2 – Zasada niedyskryminacji

Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny.

Konstytucja zakazuje dyskryminacji z jakiejkolwiek przyczyny. Zakaz dyskryminacji jest konsekwencją i logicznym następstwem zasady równości. Konstytucja zakazuje wprost wprowadzania nieuzasadnionych zróżnicowań.

Zakaz dyskryminacji ma charakter uniwersalny podmiotowo („nikt") i przedmiotowo (obejmuje „życie polityczne, społeczne lub gospodarcze").

Dyskryminacja to gorsze traktowanie ze względu na cechę osobistą. Jest to kwalifikowana forma nierównego traktowania osoby ze względu na jakąś jej cechę osobistą, bez racjonalnego uzasadnienia. Do najczęściej wymienianych przesłanek dyskryminacji zalicza się płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, religię, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek, orientację seksualną lub tożsamość płciową, ale mogą do nich należeć także inne cechy osobiste jak np. pochodzenie społeczne czy status materialny.

Niedopuszczalne jest, by organy władzy publicznej odstępowały od zakazu dyskryminacji. Żeby ustalić, czy mamy do czynienia z dyskryminacją, musimy zbadać, czy rzeczywiście dwa podmioty zostały różnie potraktowane. Jeśli tak, to dlaczego: czy powodem była konkretna cecha danej osoby (to jest dyskryminacja) czy też inne przyczyny (Przykład: osoby z niepełnosprawnością mają prawo do głosowania korespondencyjnego. Osoby bez orzeczonej niepełnosprawności są więc traktowane nierówno, ale to nie jest dyskryminacja).

Standard ochrony prawnej przed nierównym traktowaniem i dyskryminacją wynika z aktów prawa międzynarodowego i europejskiego. Na gruncie prawa polskiego podstawowe znaczenie mają regulacje Kodeksu pracy oraz ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania[42]. W ocenie Rzecznika – niezależnego organu ds. równego traktowania – środki ochrony prawnej przed dyskryminacją są obecnie niewystarczające.

[42] Ustawa z 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz.U. z 2016 r. poz. 1219)

Rzecznik Praw Obywatelskich jest organem zobowiązanym ustawowo do stania na straży realizacji praw osób dyskryminowanych i wykluczanych w szczególności ze względu na:

- pochodzenie etniczne, narodowość lub rasę
- religię, wyznanie, światopogląd
- orientację seksualną
- niepełnosprawność
- płeć
- wiek

Realizując to zadanie bierze udział w postępowaniach sądowych, ale – przede wszystkim – stara się przekonywać właściwe organy do wprowadzenia zmian w przepisach prawa lub w praktyce ich stosowania.

Rzecznik zleca także badania społeczne, w wyniku których powstają raporty opisujące problemy z jakimi borykają się osoby dyskryminowane w analizowanym obszarze oraz formułujące, w oparciu o poczynione ustalenia, rekomendacje Rzecznika kierowane do właściwych organów władzy publicznej[43].

☞ Zobacz też – CZĘŚĆ II niniejszej informacji („RPO jako niezależny organ ds. równego traktowania")

[43] W 2017 r. Rzecznik wydał dwa raporty z serii Zasada równego traktowania. Prawo i praktyka[43]: *Przestępstwa motywowane uprzedzeniami* oraz *Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnością*. Rzecznik zlecił również przeprowadzenie badań antydyskryminacyjnych na temat równego traktowania na rynku pracy bez względu na wyznanie oraz zjawiska molestowania i molestowania seksualnego wśród studentek i studentów uczelni wyższych. Wyniki tych badań zostaną opublikowane w formie raportów w roku 2018. Raporty z tej serii dostępne są na stronie: https://www.rpo.gov.pl/pl/content/zasada-rownego-traktowania-prawo-i-praktyka-raporty-rpo

Jak reagować w przypadkach dyskryminacji w dostępie do usług?

Do Rzecznika wpływa coraz więcej skarg na dyskryminację w obszarze dostępu do usług ze względu na płeć, narodowość, pochodzenie etniczne, niepełnosprawność, orientację seksualną i wiek.

Na przykład do Rzecznika wpłynęła:

- sprawa osoby poruszającej się na wózku, której odmówiono wstępu do klubu na koncert, choć lokal był dostępny dla osób z niepełnosprawnościami;
- sprawa osób niewidomych, którym odmówiono wstępu do klubu fitness;
- sprawy odmowy obsługi osób ubogich.

Skarżący zwracali się także do Rzecznika w sprawach, w których dyskryminacja polegała na świadczeniu usług gorszej jakości – np. problemem było to, że

- przewijaki w lokalach usługowych są niedostępne dla opiekujących się dziećmi mężczyzn (bo są w damskich łazienkach),
- opłaty za wstęp do klubów są różne dla kobiet i mężczyzn,
- z saunarium w jednym dniu tygodnia mogą korzystać wyłącznie kobiety.

Ustawa o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej[44] zakazuje dyskryminacji w dostępie do usług, ale wyłącznie ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne lub narodowość – osoby, które doświadczyły dyskryminacji ze względu na inne cechy, są zmuszone korzystać ze środków ochrony prawnej przewidzianych w innych ustawach. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich dyskryminacja w dostępie do usług może stanowić naruszenie praw konsumenta.

Gdy do naruszenia zakazu dyskryminacji doszło między podmiotami prywatnymi, Rzecznik Praw Obywatelskich może jedynie badać działalność instytucji lub organów, do których ustawowych zadań należy przeciwdziałanie

[44] Ustawa z 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz.U. z 2016 r. poz. 1219)

dyskryminacji, i które mają jednocześnie kompetencje do podejmowania działań w sytuacji, gdy sprawcą dyskryminacji jest podmiot prywatny[45].

Z tego powodu Rzecznik skargi na dyskryminację w dostępie do usług kierował do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz miejskich i powiatowych rzeczników konsumentów, właściwych w sprawach ochrony praw i interesów konsumentów. UOKiK konsekwentnie od lat uznaje się jednak za niewłaściwy w sprawach dyskryminacji w dostępie do usług[46].

Za niewłaściwych uznali się także w wielu wypadkach rzecznicy konsumentów – zajmują się oni ochroną praw konsumentów, tj. osób, które zawarły umowę z przedsiębiorcą, a zatem „podstawą prawną dla działań rzecznika jest konkretna umowa i wynikłe na jej tle niejasności, w tym działania przedsiębiorcy naruszające prawa słabszej strony umowy – konsumenta”[47]. Rzecznicy nie są zatem właściwi w sprawach dyskryminujących ofert handlowych czy regulaminów (np. oferta handlowa skierowana wyłącznie do par różnej płci, z pominięciem par tej samej płci, albo regulamin sklepu uniemożliwiający wstęp osobom z psami – w tym osobom niewidomym z psami przewodnikami).

Do dyskryminacji w dostępie do usług dochodzi jednak wielokrotnie właśnie na etapie zawarcia umowy, tj. do jej zawarcia nie dochodzi ze względu na dyskryminacyjne praktyki usługodawcy.

Rzecznik zlecił ekspertyzę w tej sprawie. Sporządzili ją eksperci Centrum Studiów Antymonopolowych[48]. Wynika z niej, że organem właściwym w sprawach dyskryminacji w dostępie do usług jest co do zasady Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Tego rodzaju dyskryminacja może bowiem stanowić naruszenie zbiorowych interesów konsumentów.

---

[45] Por. uzasadnienie projektu ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania.

[46] Np. pismo Prezesa UOKiK do RPO z 14 lipca 2017 r.: W ocenie Prezesa UOKiK, podejmuje on interwencje w ramach swoich kompetencji dotyczących ochrony zbiorowych interesów konsumentów „niezależnie od pobudek, jakimi kierują się przedsiębiorcy dopuszczający się takich naruszeń. Niemniej jednak, działania przedsiębiorców polegające wyłącznie na traktowaniu określonych osób mniej korzystnie, niż byłyby traktowane inne osoby znajdujące się w porównywalnej sytuacji, jakkolwiek mogą stanowić naruszenie zasady równego traktowania, nie stanowią co do zasady działań naruszających zbiorowe interesy konsumentów w rozumieniu art. 24 ustawy z dnia 16 lutego 2016 r. o ochronie konkurencji i konsumentów”

[47] Np. pismo Miejskiego Rzecznika Konsumentów we Wrocławiu do RPO z 26 lipca 2017 r.

[48] http://www.cars.wz.uw.edu.pl/badania-22.html

W związku z tym Rzecznik podejmie dalsze działania w celu wzmocnienia skuteczności dostępnych środków ochrony prawnej przed dyskryminacją w dostępie do usług oferowanych publicznie.

Edukacja antydyskryminacyjna. Dlaczego tak mało informacji na temat praw człowieka znajduje się w nowej podstawie programowej w szkole?[49]

Treści dotyczące praw człowieka, wielokulturowości, przeciwdziałania dyskryminacji i stereotypom nie zostały wystarczająco uwzględnione w projekcie podstawy programowej kształcenia ogólnego dla liceum ogólnokształcącego, technikum i szkoły branżowej II stopnia.

W ocenie Rzecznika podstawy te pilnie trzeba uzupełnić o tematykę praw człowieka i równego traktowania. W dwóch wystąpieniach (z marca i z sierpnia 2017 r.) Rzecznik Praw Obywatelskich zgłaszał uwagi do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie podstaw programowych. Obecnie tylko na lekcjach geografii, i to tylko w zakresie rozszerzonym w liceum ogólnokształcącym i technikum, mowa jest o potrzebie przeciwdziałania dyskryminacji rasowej, ksenofobii i innym formom nietolerancji, migracjach, zróżnicowaniu narodowościowym, etnicznym i religijnym ludności. W ramach wychowania fizycznego uczniowie mają w niewielkim zakresie omawiać przyczyny i skutki stereotypów i stygmatyzacji osób z niepełnosprawnością, chorujących psychicznie i dyskryminowanych. O prawach człowieka mowa jest także w ramach wychowania do życia w rodzinie i na etyce, jednak oba te przedmioty są nieobowiązkowe.

O prawach człowieka, nietolerancji i stygmatyzacji uczniowie mogą dowiedzieć się przede wszystkim na lekcjach wiedzy o społeczeństwie, ale przedmiot ten – jak wynika z rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie ramowych planów nauczania dla publicznych szkół – nauczany jest w niewielkim wymiarze godzinowym.

[49] XI.800.3.2017, z 25 sierpnia 2017 r.

W odpowiedzi na uwagi Rzecznika Minister Edukacji Narodowej stwierdził[50], że tematyka praw człowieka jest uwzględniona w odpowiednim zakresie.

Problemy wdrożenia dyrektywy dotyczącej ofiar przestępstw a zasada równego traktowania[51]

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady[52] wskazuje wprost, że oceniając potrzeby osoby pokrzywdzonej przestępstwem należy brać pod uwagę wiek, płeć oraz tożsamość płciową, rasę, religię, stan zdrowia, związek ze sprawcą lub zależność od niego, czy doświadczenie przestępstwa w przeszłości.

Tymczasem w polskich przepisach wdrażających dyrektywę nie wskazano wprost cech osobowych pokrzywdzonego, które należy każdorazowo uwzględnić. A to ma dla pokrzywdzonych negatywne konsekwencje.

☞ Więcej o problemach z wdrożeniem tej dyrektywy – patrz art. 45 Konstytucji

DYSKRYMINACJA ZE WZGLĘDU NA POCHODZENIE LUB WYZNANIE

Ataki na tle rasowym, narodowym, etnicznym lub wyznaniowym na mieszkających w Polsce cudzoziemców i osoby należące do mniejszości narodowych lub etnicznych[53]

W 2017 roku w Biurze RPO zarejestrowano ok. 100 spraw dotyczących aktów przemocy i mowy nienawiści motywowanych przynależnością narodową, etniczną bądź rasową czy wyznawaną religią (dla porównania – w 2016 r. podjęto ok. 60 takich spraw).

[50] Odpowiedź z 10 października 2017 r.
[51] XI.518.39.2017
[52] Dyrektywa 2012/29/UE z dnia 25 października 2012 r.
[53] XI.518.70.2016

Część dotyczyła tzw. mowy nienawiści, czyli publicznego nawoływania do nienawiści lub publicznego znieważania osób czy grup ze względu na którąkolwiek z ww. przesłanek.

Nienawistne wypowiedzi w badanych przez Rzecznika sprawach przybierały głównie formę wpisów na forach i portalach internetowych oraz haseł towarzyszących manifestacjom, które w większości badanych w Biurze przypadków miały charakter antymigrancki. Pozostałe sprawy miały związek z użyciem przemocy wobec osób o różnym pochodzeniu narodowym czy etnicznym lub osób utożsamianych z różnym wyznaniem.

Rzecznik interweniował m.in. w sprawach:

- napaści na obywatela Bangladeszu w Legnicy (w styczniu 2017 r.),
- pobicia Saudyjczyka w Zakopanem (w lutym 2017 r.),
- pobicia hinduskiego studenta w Poznaniu (w marcu 2017 r.),
- pobicia obywatela Ukrainy w Warszawie (w maju 2017 r.),
- napaści na izraelskich sportowców w hotelu w Sochocinie (w sierpniu 2017 r.),
- pobicia Czeczenki na warszawskiej Woli (we wrześniu 2017 r.),
- znieważenia i naruszenia nietykalności cielesnej obywatela Ukrainy w Opolu (w październiku 2017 r.),
- napaści kilkudziesięcioosobowej grupy na cudzoziemców przebywających w jednym z wrocławskich barów z kebabem (w listopadzie 2017 r.).

O rosnącej skali tego rodzaju przestępczości, skierowanej przeciwko wyznawcom islamu i osobom o arabskim pochodzeniu, świadczą m.in. dane dotyczące liczby postępowań przygotowawczych, prowadzonych przez prokuratury w całym kraju w sprawach o przestępstwa z nienawiści, publikowane corocznie przez Prokuraturę Krajową[54].

W ostatnim sprawozdaniu, dotyczącym I półrocza 2017 r., Prokuratura Krajowa zwróciła uwagę że od 2016 r. to muzułmanie lub osoby utożsamiane przez sprawców z tym właśnie wyznaniem, najczęściej byli podmiotem ataków motywowanych uprzedzeniami. W 2016 r. faktyczna bądź domniemana

[54] *Wyciąg ze sprawozdania dot. spraw o przestępstwa popełnione z pobudek rasistowskich, antysemickich lub ksenofobicznych prowadzonych w I półroczu 2017 roku w jednostkach organizacyjnych prokuratury*.

przynależność osoby lub osób pokrzywdzonych do grupy wyznawców islamu była motywem działania sprawcy czynu zabronionego w 363 sprawach. Liczba ta, w porównaniu do roku 2015, wzrosła prawie dwukrotnie. W I połowie 2017 r. tendencja się utrzymywała: w dalszym ciągu to muzułmanów dotyczyła większość przestępstw motywowanych nienawiścią[55].

Mając na uwadze rosnącą liczbę spraw dotyczących przestępstw motywowanych nienawiścią podejmowanych w Biurze RPO Rzecznik zwracał uwagę na sposób, w jaki przedstawiciele organów odpowiedzialnych za ściganie tego typu czynów komentują to zjawisko w publicznych wypowiedziach.

Zwrócił się do Komendanta Głównego Policji w sprawie komunikatu na stronie www.policja.pl, którego autor nazwał „rzekomym" sygnalizowany przez Rzecznika wzrost skali przestępstw motywowanych nienawiścią, popełnianych wobec muzułmanów i osób pochodzenia arabskiego mieszkających w Polsce. Rzecznik zauważył, że wzrost liczby odnotowanych przez organy ścigania przestępstw motywowanych nienawiścią wobec muzułmanów i osób pochodzenia arabskiego jest faktem, który znajduje potwierdzenie przede wszystkim w statystykach prowadzonych i publikowanych zarówno przez Policję, jak i Prokuraturę[56]. W odpowiedzi Komendant zapewnił Rzecznika[57], że działania policyjne w obszarze przestępstw motywowanych nienawiścią są proporcjonalne do skali zagrożenia tego typu przestępczością.

Sprawy ofiar napaści i sprawców. Raport o mowie nienawiści

Rzecznik zwraca uwagę na fakt, że w przestrzeni publicznej coraz częściej dochodzi do działań i wypowiedzi o podłożu dyskryminacyjnym. Najczęściej mowa nienawiści skierowana jest wobec mniejszości narodowych, etnicznych i seksualnych. Takie wnioski płyną też z analiz przeprowadzonych przez Centrum Badań nad Uprzedzeniami we współpracy z Fundacją Batorego, które zostały zaprezentowane 27 lutego 2017 r. na spotkaniu w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich.

[55] Prokuratura odnotowała 192 takie sprawy, co stanowiło około 20% wszystkich prowadzonych w tym okresie postępowań przygotowawczych w sprawach przestępstw motywowanych nienawiścią.
[56] XI.518.70.2016 z 23 stycznia 2017 r.
[57] Pismo z 1 lutego 2017 r.

Raport „Mowa nienawiści, mowa pogardy" dotyczy przemocy werbalnej wobec mniejszości i jest diagnozą postaw Polaków wobec mowy nienawiści. Pokazuje również zmiany, jakie dokonały się w tym obszarze w ostatnich dwóch latach. Badaniem objęto 1052 osób dorosłych oraz 682 osoby w wieku 16–18 lat. Sprawdzono m.in. częstotliwość występowania mowy nienawiści wobec dziesięciu grup mniejszościowych – muzułmanów, uchodźców, Ukraińców, Romów, gejów, Żydów, osób czarnoskórych, lesbijek, osób transseksualnych i feministek.

- 95,6% młodych ludzi spotyka się z mową nienawiści w internecie,
- 75% podczas rozmów,
- 68% w miejscach publicznych.

Z badań wynika także, że w ostatnich dwóch latach spadła wrażliwość społeczna na mowę nienawiści – mniejszy odsetek młodzieży uznaje wypowiedzi skierowane przeciw mniejszościom za obraźliwe.

Sytuacja społeczności muzułmańskiej w kontekście zjawiska mowy nienawiści

Mimo, że Polska nie doświadczyła kryzysu migracyjnego, tematyka migracji jest obecna w debacie publicznej, a jej język ulega radykalizacji. Zostało to opisane przez Obserwatorium Debaty Publicznej „Kultury Liberalnej" w raporcie *Negatywny obraz muzułmanów w polskiej prasie*, przygotowanym w 2017 r. na zlecenie Rzecznika Praw Obywatelskich[58]. Na podstawie monitoringu tekstów w kilkunastu wiodących tytułach prasowych od września 2015 r. do września 2016 r. badacze opisali konteksty, w jakich w mediach pojawiały się tematy związane z muzułmanami, ale też migrantami czy uchodźcami (przy czym pojęcia te, mimo że nie są synonimami, bardzo często w publikacjach używane były zamiennie).

W przekazie medialnym o sytuacji w Europie w dobie kryzysu migracyjnego, dominowały konteksty (metafory) *najazdu*, *inwazji*, *zderzenia cywilizacji* czy wręcz *wojny alternatywnej*, prowadzonej takimi metodami jak *terroryzm*, ale też *socjalny dżihad*. Słownictwo neutralne stopniowo zastępowane było zamiennikami o coraz silniejszym zabarwieniu, np. *napływ* (w odniesieniu do migrantów czy uchodźców) stopniowo zastępowały słowa *fala*, *powódź*, *tsunami*, *najazd*, *inwazja*.

[58] Raport „Negatywny obraz muzułmanów w polskiej prasie"

W związku z wynikami analizy Rzecznik zorganizował spotkania konsultacyjne przedstawicieli społeczności muzułmańskiej z dziennikarzami[59] oraz politykami różnych partii politycznych[60].

☞ Uwagi RPO dotyczące funkcjonowania Programu romskiego. Sytuacja Romów w Małopolsce – patrz art. 35

☞ Nauczanie religii mniejszościowych oraz etyki – patrz art. 53 (Wolność sumienia i wyznania)

DYSKRYMINACJA ZE WZGLĘDU NA ORIENTACJĘ SEKSUALNĄ I TOŻSAMOŚĆ PŁCIOWĄ

Sprawa znieważania osób homoseksualnych w internecie

Pod koniec 2016 r. Duma i Nowoczesność opublikowało w internecie serię naklejek z nieprzyzwoitymi i obraźliwymi napisami stylizowanymi na znaki zakazu. Obrazki przedstawiały m.in. dwie postaci ludzkie w określonej pozycji i były opatrzone napisem: „Zakaz pedałowania, homoseksualiści wszystkich krajów, leczcie się".

Rzecznik zaskarżył[61] do Sądu Najwyższego prawomocne postanowienie Sądu Rejonowego w Wodzisławiu Śląskim[62], którym umorzono sprawę o wykroczenie przeciwko Mateuszowi S. z ruchu Duma i Nowoczesność.

Policjanci z Wodzisławia ustalili, że naklejki opublikował lider ruchu. Przedstawiono mu więc zarzut umieszczania w miejscu publicznym nieprzyzwoitych napisów oraz rysunków. Sąd w Wodzisławiu Śląskim przyznał, że rysunki „przez część odbiorców mogą zostać uznane za nieprzyzwoite", ale umieszczenie ich w internecie nie wypełnia znamion wykroczenia.

Zdaniem Rzecznika sąd błędnie przyjął, że internet nie jest miejscem publicznym i w konsekwencji, że czyn zarzucony obwinionemu nie jest

[59] Zob. notatka ze spotkania w dniu 1 lutego 2017 r. Obraz muzułmanów w polskiej prasie. Jak możemy przeciwdziałać mowie nienawiści i wpierać przekaz rzetelnych informacji – spotkanie u Rzecznika

[60] Zob. notatka ze spotkania w dniu 28 lutego 2017 r. *Mowa nienawiści: spotkanie polityków i przedstawicieli środowiska muzułmańskiego w Biurze RPO* :

[61] BPK.511.37.2017 z 26 lipca 2017 r.

[62] Postanowienie z 26 kwietnia 2017 r. (sygn. akt II W 33/17).

wykroczeniem. Skutkiem tego było niezasadne umorzenie postępowania przeciwko Mateuszowi S. Strona internetowa jest miejscem publicznym w rozumieniu art. 141 k.w. Działanie „w miejscu publicznym" musi być podjęte w przestrzeni dostępnej dla ogółu, do której nieograniczony dostęp ma bliżej nieokreślona liczba ludzi. Właściciele stron internetowych i wydawcy portali odpowiadają za pojawiające się na nich treści.

W wyroku Sąd Najwyższy uznał, że internet jest miejscem publicznym[63].

Sprawy ofiar – konsekwencje psychologiczne przestępstw motywowanych nienawiścią

Konsekwencje psychologiczne i społeczne dla osób pokrzywdzonych przestępstwami motywowanymi uprzedzeniami, zwłaszcza osób LGBT i osób o różnym pochodzeniu etnicznym lub narodowym, są znacząco bardziej poważne niż konsekwencje podobnych przestępstw niemotywowanych uprzedzeniami.

Wynika to z badań opublikowanych w 2017 r. w raporcie RPO „Przestępstwa motywowane uprzedzeniami. Analiza i zalecenia"[64].

Konsekwencje to przede wszystkim większe nasilenie symptomów PTSD, niższe wsparcie otrzymywane przez osoby pokrzywdzone i mniejsze uznanie ze strony społeczeństwa krzywd doznanych przez pokrzywdzonych przestępstwami motywowanymi uprzedzeniami.

Raport koncentruje się na przestępstwach motywowanych uprzedzeniami względem osób starszych, z niepełnosprawnościami, nieheteroseksualnych i transpłciowych. Ochrona w tym wypadku jest w polskim prawie karnym mniejsza niż ochrona przed przestępstwami motywowanymi uprzedzeniami względem osób o różnym pochodzeniu narodowym lub etnicznym, osób będących przedstawicielami mniejszości religijnych czy osób bezwyznaniowych.

[63] Wyrokiem z 17 kwietnia 2018 r. SN uchylił umorzenie sprawy przeciw liderowi Dumy i Nowoczesności – sąd rejonowy ponownie zbada kwestię opublikowania przez S. w internecie naklejek z nieprzyzwoitymi napisami.

[64] Przestępstwa motywowane uprzedzeniami. Analiza i zalecenia

Sprawy uzgodnienia płci osób transpłciowych

Problemem skarżących pozostaje przewlekłość postępowania, ale także krąg osób, które powinny występować po stronie pozwanej.

Rzecznik przyłączył się do postępowania w przedmiocie uzgodnienia płci[65] osoby transpłciowej, którą Sąd Okręgowy zobowiązał do skierowania powództwa nie tylko przeciwko swoim rodzicom, ale także swoim dzieciom.

Pogląd, że pozew o uzgodnienie płci osoby transpłciowej powinien zostać skierowany nie tylko przeciwko rodzicom, ale także przeciwko dzieciom, wyraził Sąd Najwyższy w wyroku[66] z 6 grudnia 2013 r. W ocenie Rzecznika udział dzieci osoby transpłciowej w procesie o ustalenie płci rodzica w charakterze pozwanych prowadzi do naruszenia godności i prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego nie tylko osoby wytaczającej powództwo, ale także jej dzieci. W ich interesie jest doprowadzenie do sytuacji, w której płeć rodzica znajdująca odzwierciedlenie w jego dokumentach tożsamości, będzie odpowiadała płci przez niego odczuwanej, zgodnie z którą na co dzień funkcjonuje.

W sprawach o ustalenie płci sądy powinny oczywiście uwzględniać najlepszy interes dziecka, jednak możliwe jest jego uwzględnienie bez konieczności występowania w charakterze strony przeciwnej do rodzica.

Sąd Okręgowy nie przychylił się do argumentacji Rzecznika i oddalił powództwo. W wyniku apelacji wniesionej przez Rzecznika[67], Sąd Apelacyjny zmienił wyrok Sądu Okręgowego i uwzględnił powództwo.

Sąd Apelacyjny nie tylko uznał, że w procesie uzgodnienia płci kobieta nie miała obowiązku kierowania pozwu przeciwko swoim dzieciom, ale także zmienił wyrok Sądu Okręgowego i uzgodnił płeć powódki wyłącznie na podstawie dołączonej do pozwu dokumentacji medycznej[68].

[65] W takim postępowaniu zainteresowana osoba wnosi pozew o ustalenie na podstawie art. 189 k.p.c.
[66] W sprawie o sygn. akt I CSK 146/13.
[67] XI.501.6.2016 z 7 marca 2017 r.
[68] Wyrok z 15 grudnia 2017 r. (sygn. akt I ACa 531/17).

- ☞ Sądowe stosowanie procedury uzgodnienia płci – patrz też art. 47
- ☞ Konieczność rozszerzenia kręgu osób uprawnionych do pochówku osoby zmarłej– patrz art. 47 (Prawo do ochrony życia prywatnego)
- ☞ Odmowa transkrypcji aktów urodzenia dzieci pochodzących ze związków osób tej samej płci albo z surogacji – patrz art. 72 (Prawa dziecka)
- ☞ Równe traktowanie w zatrudnieniu bez względu na tożsamość płciową – patrz art. 65 ust. 1 (Prawa pracownicze)

DYSKRYMINACJA ZE WZGLĘDU NA NIEPEŁNOSPRAWNOŚĆ

Problemy osób z niepełnosprawnościami dotyczą wielu dziedzin życia i nie kończą się na zagadnieniu dyskryminacji. Równie poważną kwestią jest umożliwienie faktycznego korzystania z praw, jakie gwarantuje Konstytucja. Zobowiązała ona państwo do tego w osobnym artykule.

- ☞ art. 69 Konstytucji (Pomoc na rzecz osób z niepełnosprawnościami)

W tym miejscu mowa będzie o problemach związanych z dyskryminacją. Cały czas trzeba jednak pamiętać, że problemy osób z niepełnosprawnościami dotyczą (i są opisane) m.in. przy następujących artykułach Konstytucji:

- art. 40 (Zakaz tortur, nieludzkiego i poniżającego traktowania)
- art. 41 ust. 1 (Nietykalność i wolność osobista)
- art. 41 ust 4 (Prawo do humanitarnego traktowania)
- art. 45 (Prawo do sądu)
- art. 62 (Prawa wyborcze)
- art. 68 ust 1 (Prawo do ochrony zdrowia)
- art. 70 ust. 4 (Równy dostęp do wykształcenia)

Sprawa niewidomej pacjentki. Odmowa racjonalnego dostosowania w dostępie do usług

Rzecznik wytoczył powództwo o zadośćuczynienie z tytułu naruszenia praw pacjenta i dóbr osobistych na rzecz osoby niewidomej niewpuszczonej z psem przewodnikiem do niepublicznego zakładu opieki zdrowotnej[69].

Osoba, na której rzecz działał Rzecznik, umówiła wizytę lekarską w celu doboru protezy ocznej, i poinformowała mailem przychodnię, że przyjdzie z psem przewodnikiem. Dostała wtedy odpowiedź, że wizyta zostaje odwołana.

W sprawie kluczową kwestią był dostęp do dóbr i usług przez osoby niewidome korzystające z pomocy psa przewodnika, a także problem niedyskryminacji osób z niepełnosprawnością przy korzystaniu ze świadczeń zdrowotnych realizowanych ze środków publicznych.

Sąd I instancji uwzględnił częściowo powództwo RPO przyznając zadośćuczynienie z tytułu naruszenia praw pacjenta, odmówił jednak zasądzenia kwoty na wskazany w pozwie cel społeczny[70].

Sąd odwoławczy – po apelacji Rzecznika[71] zmienił wyrok i uwzględnił roszczenie o zasądzenie kwoty na wskazany cel społeczny[72].

---

[69] XI.812.1.2015 z 18 października 2016 r.
[70] Wyrok Sądu Rejonowego dla Krakowa-Podgórza w Krakowie z 31 lipca 2017 r. (sygn. akt I C 2080/16/P).
[71] Pismo z 9 października 2017 r.

Problemy związane z zakresem regulacji ustawy „o równym traktowaniu”[73] dla osób z niepełnosprawnościami

Mimo że Polska jest sygnatariuszem *Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych*, realizacja praw osób z niepełnosprawnościami napotyka na wiele barier.

W polskim systemie prawnym zakaz dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność przewidziano w Kodeksie pracy oraz w ustawie o równym traktowaniu[74] – jednak tylko w obszarze zatrudnienia.

Tymczasem Konwencja ONZ definiuje „dyskryminację ze względu na niepełnosprawność” bardzo szeroko – jako jakiekolwiek różnicowanie, wykluczanie lub ograniczanie ze względu na niepełnosprawność, jeśli celem lub skutkiem jest naruszenie lub zniweczenie uznania, korzystania lub wykonywania wszelkich praw człowieka i podstawowych wolności w dziedzinie polityki, gospodarki, społecznej, kulturalnej, obywatelskiej lub w jakiejkolwiek innej.

W opinii Rzecznika system ochrony przed dyskryminacją w Polsce nie odpowiada standardom wyznaczonym przez Konwencję. Zastrzeżenia wywołuje nie tylko zbyt wąsko określony zakaz dyskryminacji, ale też interpretacja zakresu stosowania ustawy. W przekonaniu Rzecznika odszkodowanie, o którym mowa w art. 13 ust. 1 ustawy, należy rozumieć nie tylko jako środek ochrony prawnej zmierzający do naprawienia szkody majątkowej, ale także jako zadośćuczynienie za szkodę niemajątkową. Ponadto szczególnym typem dyskryminacji przewidzianym przez Konwencję jest odmowa „racjonalnego usprawnienia”, przez które rozumie się konieczne i odpowiednie zmiany i dostosowania nienakładające nieproporcjonalnego lub nadmiernego obciążenia, jeśli jest to potrzebne w konkretnym przypadku w celu zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami możliwości korzystania z wszelkich praw człowieka i podstawowych wolności oraz ich wykonywania na zasadzie równości z innymi osobami. Instytucja ta w polskim systemie prawnym, ponownie, ograniczona jest wyłącznie do obszaru zatrudnienia. Zgodnie z Konwencją instrument ten powinien znaleźć zastosowanie bez wyjątku w każdej dziedzinie.

---

[72] Wyrok Sądu Okręgowego w Krakowie z 27 marca 2018 r. (sygn. akt II Ca 2471/17).
[73] XI.816.8.2017
[74] Ustawa z 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz.U. z 2016 r. poz. 1219).

Rzecznik zwrócił się[75] do Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych z prośbą o zainicjowanie stosownych zmian prawnych w zakresie ochrony przed dyskryminacją ze względu na niepełnosprawność w Polsce. Pełnomocnik[76] wystosował pismo do Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania wskazując na potrzebę włączenia do polskiego porządku prawnego brakujących rozwiązań w zakresie równego traktowania, które zapewnią osobom z niepełnosprawnościami ochronę przed dyskryminacją wymaganą postanowieniami Konwencji. Niestety, do końca 2017 r. nie podjęto postulowanych działań[77].

Zdaniem Rzecznika najwyższa pora, by przeanalizować efektywność polskiego systemu ochrony przed dyskryminacją, w tym osób z niepełnosprawnościami, zwłaszcza w kontekście przepisów ustawy „o równym traktowaniu". Dobrą okazją będzie ocena stanu wdrożenia Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych przez Komitet ONZ ds. Osób Niepełnosprawnych, które nastąpi w 2018 r.

Możliwość prowadzenia niezależnego życia i włączenia w społeczność lokalną osób z niepełnosprawnościami

Nadal bardzo wiele osób z niepełnosprawnościami oraz seniorów nie ma wyboru: musi zamieszkać w instytucjach pomocowych, bo nie ma dla nich wsparcia w miejscu zamieszkania. Osoby te często są raczej „przedmiotem opieki" niż podmiotem praw i obowiązków.

Sprawy osób z niepełnosprawnościami – Raport RPO na temat instytucji asystenta osobistego

Asystencja osobista jest ważnym elementem potrzebnym do zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami prawa do niezależnego życia, rozumianego jako możliwości sprawowania kontroli nad własnym życiem i podejmowania w swoich sprawach wszelkich decyzji.

[75] XI.816.8.2017 z 25 kwietnia 2017 r.
[76] Pismo z 23 maja 2017 r.
[77] BON.V.071.1.2017.MS z 10 stycznia 2018 r.

Niezależnego życia nie należy interpretować jako zdolności do samodzielnego wykonywania codziennych czynności. Niezależność jako forma autonomii oznacza, że osoba z niepełnosprawnością nie jest poddana kontroli innych osób, które za nią dokonują wyborów i decydują o stylu jej życia.

W Polsce brakuje kompleksowego modelu asystencji osobistej, a usługi te są świadczone jedynie w sposób projektowy przez niektóre samorządy i organizacje pozarządowe. Potrzeby przyjęcia całościowych rozwiązań w tym zakresie dotyczy raport Rzecznika pt. *Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnością. Analiza i zalecenia*[78].

☞ O potrzebie deinstytucjonalizacji opieki i konieczności stworzenia Narodowego Programu Deinstytucjonalizacji mowa jest przy art. 69 Konstytucji (Pomoc na rzecz osób z niepełnosprawnościami)

DYSKRYMINACJA ZE WZGLĘDU NA WIEK

☞ Problemy z tym związane omówione są przy art. 32 ust. 1 Konstytucji

DYSKRYMINACJA ZE WZGLĘDU NA PŁEĆ

☞ Problemy omówione przy art. 33 Konstytucji

☞ Zobacz też: Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w obszarze równego traktowania w roku 2017

[78] Zob. *Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnością. Analiza i zalecenia*, Zasada równego traktowania. Prawo i praktyka, Warszawa 2017.

Art. 33. – Równe traktowanie kobiet i mężczyzn

1. Kobieta i mężczyzna w Rzeczypospolitej Polskiej mają równe prawa w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym.

2. Kobieta i mężczyzna mają w szczególności równe prawo do kształcenia, zatrudnienia i awansów, do jednakowego wynagradzania za pracę jednakowej wartości, do zabezpieczenia społecznego oraz do zajmowania stanowisk, pełnienia funkcji oraz uzyskiwania godności publicznych i odznaczeń.

Zasadę równości płci znajdziemy pośrednio w ogólnej zasadzie równości. Ponieważ Konstytucja nie tworzy katalogu cech, w oparciu o które zakazane jest różnicowanie sytuacji jednostek, artykuł 33 ma szczególne znaczenie i stanowi rozwinięcie art. 32.

To kolejna z norm, którą można rozpatrywać w trzech wymiarach: jako zasadę porządku konstytucyjnego, jako zasadę systemu praw i wolności jednostki oraz jako prawo podmiotowe.

Zakazuje ona dyskryminacji, tj. nieuzasadnionego różnicowania sytuacji prawnej obu płci. Zatem przyjęcie płci jako podstawy zróżnicowania rodzi domniemanie niekonstytucyjności danego rozwiązania. Wynika to także bezpośrednio z zakazu różnicowania ze względu na płeć zawartego w art. 14 EKPCz. Zróżnicowania są uzasadnione, gdy spełniają warunki konieczności, proporcjonalności oraz związku z innymi normami konstytucyjnymi.

W płaszczyźnie m.in. praw socjalnych dopuszczalne jest przyznawanie pewnych przywilejów kobietom w celu wyrównania faktycznych nierówności społecznych (dyskryminacja pozytywna).

☞ Ochrona przed przemocą ze względu na płeć i przemocą w rodzinie – patrz art. 47 Konstytucji (Prawo do ochrony życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia)

W tym następujące problemy:

- z Konwencją stambulską - Konwencją Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej zatwierdzonej (chodzi o projekt jej wypowiedzenia)
- z dostępem do specjalistycznych ośrodków wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie
- z korzystaniem przez sprawców przemocy w rodzinie z programów korekcyjno-edukacyjnych
- z długotrwałością postępowań w sprawach o nakazanie opróżnienia lokalu mieszkalnego przez sprawcę przemocy w rodzinie
- z długotrwałością postępowań w sprawach przestępstw o charakterze seksualnym

☞ Ochrona praw reprodukcyjnych – patrz art. 38 (Prawo do ochrony życia) oraz art. 68 ust. 1-3 (Prawo do ochrony zdrowia i równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej)

W tym następujące problemy:

- z niską efektywnością rozwiązań ustawowych dotyczących ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach przerywania ciąży
- z brakiem podmiotów przeprowadzających zabiegi przerywania ciąży w przypadkach dopuszczonych ustawą
- z wykonywania ustawy o leczeniu niepłodności
- z realizacja programów zdrowotnych (w tym programu in vitro) prowadzonych przez samorządy
- z powoływania się przez farmaceutów na „klauzulę sumienia”
- z ograniczenia dostępności leku ellaOne
- ze standardami opieki okołoporodowej
- ze zmianą przepisów dotyczących standardów postępowania medycznego
- z dostępnością skutecznych form łagodzenia bólu porodowego

Równość praw i obowiązków kobiet i mężczyzn w zakresie życia rodzinnego

Nierówne traktowanie kobiet i mężczyzn zawierających małżeństwa w młodym wieku[79]

Chodzi o wyjątki od najniższego wieku małżeńskiego określonego na osiemnaście lat.

Sądy opiekuńcze mogą zezwolić na małżeństwo kobiecie, która ukończyła szesnaście lat. Dla 16-letnich mężczyzn nie ma takiej możliwości. Zdaniem Rzecznika, który sprawą zajął się ponownie, należałoby rozważyć zmianę przepisów. Byłoby to 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[80].

Kwestia ta stała się wprawdzie przedmiotem działań legislacyjnych Senatu, jednak ostatecznie projekt zmieniający Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz Kodeks postępowania cywilnego został odrzucony.

Rzecznik podtrzymuje stanowisko, że obecna treść art. 10 §1 i §2 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego oraz art. 561 §1 Kodeksu postępowania cywilnego może być oceniana jako dyskryminująca. Zwrócił się[81] do Ministra Sprawiedliwości o ponowne rozważenie zagadnienia, jednak Minister[82], odpowiedział, że zróżnicowanie sytuacji prawnej kobiet i mężczyzn w przypadku wieku zawierania małżeństw jest uzasadnione m.in. ze względu na różnice biologicznie w tempie osiągania dojrzałość między kobietami i mężczyznami.

Działania na rzecz zniwelowania problemu uchylania się od obowiązku alimentacyjnego wobec dzieci i byłych małżonków

Problem uchylania się obowiązku alimentacyjnego ma znaczącą skalę oraz charakter systemowy. Niewywiązywanie się z obowiązku alimentacyjnego należy

[79] IV.501.12.2015
[80] Dziennik Ustaw 1965 r.nr 9 poz. 53
[81] IV.501.12.2015 z 10 stycznia 2017 r.
[82] Pismo z 22 marca 2017 r.

uznać za formę przemocy ekonomicznej – nie tylko wobec dziecka, ale też rodzica sprawującego opiekę – w znakomitej większości matki. Ma to także związek z postawami społecznymi i utrwalonymi stereotypami związanymi z płcią.

Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka powołali[83] Zespół do spraw Alimentów, którego zadaniem stało się znalezienie skutecznych i możliwych do wprowadzenia w życie rozwiązań, które z jednej strony poprawiłyby skuteczność egzekucji alimentów, a z drugiej upowszechniły ideę ich regulowania przez osoby zobowiązane[84]. W 2017 roku Rzecznik podejmował szereg działań mających na celu zniwelowanie problemu uchylania się od obowiązku alimentacyjnego.

☞ Więcej na ten temat - patrz art. 72 Konstytucji (Prawa dziecka)

Równe traktowanie kobiet i mężczyzn w obszarze edukacji i w zatrudnieniu

Edukacja zawodowa wolna od stereotypów związanych z płcią[85]

Dziś na rynku pracy absolwenci jednych szkół łatwo znajdują pracę, a innych – mają z tym kłopoty. Do tego feminizacja danego zawodu często wiąże się z niższymi zarobkami. Dzieje się tak nie tylko z powodu sytuacji gospodarczej, ale także nieskutecznego doradztwa zawodowego oraz stereotypów, które wpływają na złe wybory zawodowe.

Jak wynika choćby ze skarg do Rzecznika, nadal często pozostajemy pod wpływem stereotypów dotyczących płci – można je dostrzec m.in. w postawach nauczycieli czy materiałach edukacyjnych. Tymczasem Konstytucja gwarantuje prawo do nauki także po to, by było narzędziem do osiągnięcia takich celów, jak życie wolne od dyskryminacji oraz wyrównywanie szans kobiet i mężczyzn.

Dlatego w 2017 r. Rzecznik z zainteresowaniem śledził prace nad reformą szkolnictwa zawodowego oraz działania mające na celu reformę systemu

[83] W lutym 2016 r.
[84] Sprawozdania z działalności Zespołu w 2016 i 2017 r. dostępne są na stronie internetowej www.rpo.gov.pl, pod linkiem: https://www.rpo.gov.pl/pl/content/dwa-lata-zespolu-do-spraw-alimentow-efekty-i-postulaty.
[85] XI.800.15.2016

doradztwa zawodowego. Przypominał zalecenia organów międzynarodowych dotyczące kształcenia zawodowego, a w szczególności mówiące o potrzebie uwzględniania kwestii płci na każdym etapie edukacji:

- Komitet do spraw Likwidacji Dyskryminacji Kobiet ONZ w rekomendacjach dla Polski zalecił m.in. działania na rzecz likwidowania negatywnych stereotypów, które powstrzymują dziewczęta przed wyborem nietradycyjnych dziedzin kształcenia i kształcenia zawodowego;
- Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych ONZ zarekomendował podjęcie działań przeciwdziałających segregacji ze względu na płeć na rynku pracy;
- Komitet Ministrów Rady Europy, odnosząc się do kwestii kształcenia zawodowego, zalecił zapewnienie dziewczętom i chłopcom równego dostępu do nauki i szkolenia zawodowego w tych obszarach, w których występuje tradycyjnie nadreprezentacja jednej z płci.

Zdaniem Rzecznika potrzebujemy kampanii społecznych promujących kształcenie kobiet na kierunkach inżynieryjno-technicznych i związanych z nowymi technologiami. Warto też eliminować z programów nauczania i podręczników treści stereotypowe i dyskryminujące dziewczęta i kobiety[86].

Minister Edukacji Narodowej uważa jednak[87], że polityka oświatowa w Polsce jest właściwa, bo gwarantuje wszystkim równy dostęp do edukacji, a wszyscy uczniowie w danym typie szkoły realizują te same cele ustalone w podstawie programowej. Szczegółowe rozwiązania dotyczące doradztwa zawodowego opracowywane są w projekcie „Efektywne doradztwo edukacyjno-zawodowe dla dzieci, młodzieży i dorosłych" przez Ośrodek Rozwoju Edukacji.

Działania sprzyjające łączeniu przez kobiety i mężczyzn ról rodzinnych i zawodowych[88]

Problemy rodziców w godzeniu ról rodzinnych i zawodowych Rzecznik zgłaszał Ministrowi Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Minister wskazał

[86] XI.800.15.2016 z 7 kwietnia 2017 r.
[87] Pismo z 18 maja 2017 r.
[88] XI.420.1.2016

m.in., że działająca od 2016 r. Komisja Kodyfikacyjna Prawa Pracy dokona także analizy zagadnień związanych z godzeniem życia rodzinnego z pracą zawodową, a także przepisów prawa pracy dotyczących urlopów rodzicielskich.

Do zagadnień przedstawianych przez Rzecznika należą:

a) Urlopy rodzicielskie

Zwiększenie zakresu samoistnych uprawnień przysługujących ojcom niezależnie od praw matek – takich jak dłuższy urlop ojcowski bez możliwości zrzeczenia się go na rzecz matki – przyczyniłoby się znacznie do większego zaangażowania ojców w życie rodzinne[89].

Z informacji, jaką Rzecznik otrzymał od Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, wynika[90], że problematyka ta będzie dopiero przedmiotem analizy. Zespół zajmujący się tą tematyką rozważy także sposób uwzględnienia w przepisach Kodeksu pracy orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE, które dotyczy uniezależnienia prawa pracownika-ojca (do urlopu rodzicielskiego) od uprawnienia pracownicy-matki (do urlopu macierzyńskiego albo pobierania zasiłku macierzyńskiego).

b) Wspieranie ojców w opiece nad dziećmi

Godzeniu życia zawodowego z życiem rodzinnym sprzyja m.in. większa aktywność ojców w opiece nad dziećmi. W 2017 r. do Rzecznika wpływały m.in. skargi na to, że pomieszczenia do opieki nad małymi dziećmi w sklepach czy restauracjach umieszczane są w damskich toaletach, więc są niedostępne dla mężczyzn. Rzecznik z zadowoleniem odnotował zmianę przepisów od 1 stycznia 2018 r.[91] i to, że teraz w nowo powstałych budynkach gastronomii, handlu lub usług o powierzchni użytkowej powyżej 1000 m^2, a także stacji paliw o powierzchni użytkowej powyżej 100 m2 powinno znajdować się oddzielne, a więc dostępne także dla ojców pomieszczenie dostosowane do karmienia i przewijania dzieci.

---

[89] XI.420.1.2016 z 10 sierpnia 2017 r.
[90] Pismo z 25 września 2017 r.
[91] Rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. (Dz. U. z 2015 r., poz. 1422, z późn. zm.)

☞ Prawo matek do pomocy przed i po urodzeniu dziecka zapisane jest te z w art. 71 ust. 2 Konstytucji

c) Zjawisko luki płacowej[92]

Kobiety zarabiają mniej niż mężczyźni na tych samych stanowiskach. Zjawisko to zwane jest luką płacową i narusza konstytucyjną zasadę równości płci. Zaradzić temu mogą narzędzia do szacowania różnic w płacach, ale trzeba je upowszechniać.

W 2017 r. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej udostępnił do pobrania aplikację, dzięki której można w firmie oszacować różnicę w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn. Rzecznik zwrócił jednak uwagę, że takie narzędzie nie będzie efektywne bez skutecznej promocji. Należałoby także przy okazji przypominać o zakazie dyskryminacji ze względu na płeć w zatrudnieniu – co wynika zarówno z Kodeksu pracy, jak i ustawy o „równym traktowaniu" (o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania). Nierzadko bowiem ludzie nie wiedzą, że dyskryminujące zachowanie może naruszać także prawo, a zatem być podstawą odpowiedzialności pracodawcy – odszkodowawczej lub innej.

Problemem dotyczącym nie tylko Polski, ale także innych państw Unii Europejskiej jest mała przejrzystość informacji dotyczących płac. Pracownikom odmawia się prawa do informacji porównawczych, a wysokość wynagrodzenia jest często wynikiem wyłącznie indywidualnych negocjacji z pracodawcą. Tracą na tym przede wszystkim kobiety zatrudnione w sektorze prywatnym. Większa dostępność informacji na temat wynagrodzeń może istotnie ograniczyć te nieuzasadnione różnice.

Rzecznik zwrócił także uwagę[93], że resort rodziny, pracy i polityki społecznej nie wywiązał się z zadania zaplanowanego na I kwartał 2017 r. i nie przygotował oraz nie rozpowszechnił raportu z analizy prawa międzynarodowego i dobrych praktyk w zakresie przeciwdziałania zjawisku luki płacowej w wybranych państwach. Z wyjaśnień Ministra wynika, że stara się, by w kolejnej edycji Krajowego Programu Działań na rzecz Równego Traktowania wpisać działanie związane z przeglądem praktyk międzynarodowych w obszarze luki płacowej.

---

[92] XI.816.9.2016

[93] XI.816.9.2016 z 31 lipca 2017 r.

d) Przeciwdziałanie mobbingowi i dyskryminacji w służbach mundurowych

W 2017 r. w mediach pojawiało się wiele informacji o mobbingu i molestowaniu w służbach mundurowych. Tego typu skargi trafiają też bezpośrednio do Biura RPO.

Służby mundurowe są instytucjami zhierarchizowanymi, hermetycznymi, o silnych strukturach pionowego podporządkowania. Realia służby stwarzają więc zagrożenie dla wolności i praw. Można temu przeciwdziałać tworząc wewnętrzne procedury antymobbingowe i antydyskryminacyjne. Pozwalają one bowiem na obiektywne wyjaśnienie nieprawidłowego zachowania oraz podjęcie adekwatnych decyzji kadrowych.

Na podstawie m.in. materiałów przesłanych przez szefów wszystkich służb mundurowych Rzecznik przygotował opracowanie „Przeciwdziałanie mobbingowi i dyskryminacji w służbach mundurowych. Analiza i zalecenia". Ułatwia ono wypracowanie optymalnych rozwiązań, pozwalających na zachowanie odpowiednich proporcji między interesem służby a interesem funkcjonariuszy. Zostało ono udostępnione służbom i wszystkim zainteresowanym, także za pośrednictwem strony internetowej rpo.gov.pl[94].

e) Ustanowienie dla kobiet sędziów niższego niż dla mężczyzn wieku nakazującego przejście w stan spoczynku[95]

Do Rzecznika wpływały skargi na nowy przepis, według którego sędziom kobietom nakazuje się przejście w stan spoczynku w wieku 60 lat, a mężczyznom – w wieku lat 65.

Przepis (art. 69 §1) zmienionego w 2017 r. Prawa o ustroju sądów powszechnych[96] w opinii skarżących jest niezgodny z Konstytucją.

Jego niekonstytucyjność wynika także z kolejnych przepisów, które decyzję o sprawowaniu urzędu przez sędziego pozostawiały tylko i wyłącznie Ministrowi Sprawiedliwości.

---

[94] https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Przeciwdziałanie_mobbingowi_i_dyskryminacji_w_służbach_mundurowych.pdf

[95] III.7044.83.2017

[96] Ustawa z 27 lipca 2001 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 2062, ze zm.)

W świetle utrwalonego orzecznictwa osiągnięcie wieku emerytalnego i nabycie prawa do emerytury nie może stanowić wyłącznej przyczyny wypowiedzenia umowy o pracę przez pracodawcę. Sytuacja sędziów w tej materii jest zatem mniej korzystna niż pracowników zatrudnionych w reżimie Kodeksu pracy, ponieważ decyzja Ministra Sprawiedliwości, związana z niewyrażeniem zgody na dalsze zajmowanie stanowiska, wyklucza sędziego z aktywności zawodowej. Stanowi to naruszenie konstytucyjnej zasady równości. Rzecznik zwrócił się[97] do Ministra Sprawiedliwości o stanowisko. Nie dostał odpowiedzi[98]. Jednak w kwietniu 2018 r. przepisy zostały zmienione i nowelizacja z dnia 12 kwietnia 2018 r.[99] zrównała standardowy wieku przejścia w stan spoczynku do 65 lat dla kobiet i mężczyzn. Teraz sędzia-kobieta ma prawo wyboru (a nie obowiązek), czy przejść w stan spoczynku po ukończeniu 60 lat niezależnie od stażu pracy. Zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego w sądzie powszechnym wyrażać będzie nowa Krajowa Rada Sądownictwa (uchwała będzie ostateczna).

Dyskryminacja ze względu na płeć w dostępie do usług

Zawstydzanie matki karmiącej dziecko w miejscu publicznym jest niezgodną z prawem formą nierównego traktowania – wyrok w sprawie, do której przyłączył się RPO[100]

Sąd Apelacyjny w Gdańsku uwzględnił apelację Polskiego Towarzystwa Prawa Antydyskryminacyjnego i zasądził 2000 zł zadośćuczynienia dla matki, której uniemożliwiono swobodne karmienie piersią w jednej z restauracji w Sopocie. Sąd nakazał także właścicielowi restauracji, by przeprosił klientkę.

Rzecznik Praw Obywatelskich przyłączył się do postępowania przed sądem apelacyjnym, wyrokowi sądu okręgowego zarzucając naruszenie przepisów ustawy

[97] III.7044.83.2017 z 19 grudnia 2017 r.
[98] W tej sprawie toczy się postępowanie przeciwko Polsce wszczęte przed TS UE przez Komisję. Sprawa C-192/18
[99] Dz.U. 2018 r. poz. 848
[100] XI.815.37.2016, Wyrok z 14 grudnia 2017 r. (sygn. akt I ACa 187/17)

„równościowej” (o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania).

W ocenie Rzecznika zawstydzanie matki karmiącej dziecko w miejscu publicznym jest niezgodną z prawem formą nierównego traktowania ze względu na płeć. Karmienie piersią w miejscu i w czasie dogodnym dla matki i dziecka jest nie tylko zgodne z prawem, ale wskazane dla zdrowia dziecka. Wzbudzanie w kobietach przekonania, że karmienie piersią jest czymś wstydliwym, że nie mogą one karmić w miejscu i czasie dogodnym dla siebie i dziecka, może prowadzić do ograniczania udziału kobiet w życiu społecznym albo do skrócenia czasu karmienia piersią.

Art. 34 – Prawo do obywatelstwa polskiego

1. Obywatelstwo polskie nabywa się przez urodzenie z rodziców będących obywatelami polskimi. Inne przypadki nabycia obywatelstwa polskiego określa ustawa.

2. Obywatel polski nie może utracić obywatelstwa polskiego, chyba że sam się go zrzeknie.

Wszystkie polskie konstytucje posługiwały się pojęciem obywatelstwa w kontekście określania praw i wolności jednostki. W Konstytucji z 1997 roku odróżniono wyraźnie prawa człowieka od praw obywatela. W związku z tym koniecznym okazało się określenie w rozdziale drugim przesłanek posiadania obywatelstwa.

Artykuł 34 wskazuje trzy główne zasady:

- *zasadę krwi (obywatelstwo nabywa się poprzez urodzenie przez obywateli RP, gdy przynajmniej jedno z rodziców posiada obywatelstwo polskie),*
- *zasadę dopuszczalności innych dróg (określonych w ustawie),*
- *zasadę trwałości obywatelstwa (nie można go utracić inaczej niż poprzez zrzeczenie się go).*

Konstytucja wyklucza możliwość pozbawienia obywatelstwa bez zgody obywatela. Historycznie jest to niezwykle istotne rozwiązanie, ponieważ w Polsce utrata obywatelstwa stosowana była jako forma kary lub represji zazwyczaj w kontekście politycznym.

Warto przypomnieć tu, że obywatelom polskim – tak jak wszystkim obywatelom państw członkowskich Unii Europejskiej – przysługuje także obywatelstwo europejskie.

Problem odmowy potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego[101]

Ojciec, działając w imieniu swojego syna, zwrócił się do wojewody o potwierdzenie, że dziecko jest obywatelem polskim. Wojewoda odmówił, bo amerykański akt urodzenia chłopca wskazywał jako matkę anonimową matkę zastępczą.

Rzecznik przystąpił do postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym i jego argumenty pomogły rozstrzygnąć sprawę na korzyść tej rodziny.

Wojewoda powoływał się na to, że treść aktu urodzenia chłopca jest sprzeczna z polskim prawem, bo nie przewiduje ono wpisania jako matki – matki zastępczej. Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że zgodnie z art. 14 ustawy o obywatelstwie polskim małoletni nabywa obywatelstwo polskie przez urodzenie, gdy co najmniej jedno z rodziców jest obywatelem polskim. Nie ma też potrzeby ustalania pochodzenia dziecka (co – zgodnie z art. 55 ust. 1 ustawy Prawo Prywatne międzynarodowe – podlega prawu ojczystemu dziecka): dowodem pochodzenia chłopca jest jego amerykański akt urodzenia. Dziecko niewątpliwie jest synem obywatela polskiego i niewątpliwie nabyło obywatelstwo polskie z mocy prawa.

Zdaniem Rzecznika z uwagi na najlepszy interes dziecka, organy administracji powinny poprzestać na ustaleniu, że zgodnie z prawem amerykańskim ojcem dziecka jest wnioskodawca.

Stanowisko RPO zostało uwzględnione[102].

Ratyfikacja Konwencji o ograniczaniu bezpaństwowości[103]

W kontekście kryzysu migracyjnego w Europie uregulowanie statusu osób bezpaństwowych ma istotne znaczenie. W 2017 r. Rzecznik ponownie zwrócił się[104] o informację o postępie prac nad ratyfikacją przez Polskę Konwencji o statusie bezpaństwowców z 1954 r. oraz Konwencji

[101] XI.534.1.2017
[102] Wyrok z 11 sierpnia 2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 1307/17
[103] VII.533.5.2015
[104] Informacja RPO za 2015 r., str. 265

o ograniczaniu bezpaństwowości z 1961 r. dotyczących praw bezpaństwowców.

Rzecznik przypomniał, że szereg postulatów dotyczących identyfikacji osób bez obywatelstwa jakiegokolwiek państwa przedstawiło Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć. Stoi ono na stanowisku, że wprowadzenie procedury jest potrzebne po to, by umożliwić stosowanie wobec apatrydów postanowień Konwencji o statusie bezpaństwowców.

- Zdaniem Centrum postępowanie identyfikacyjne powinno mieć na celu przyznanie tytułu pobytowego. Bez tego trudno określić skalę zjawiska bezpaństwowości. Brak legalnej definicji bezpaństwowca w polskim porządku prawnym prowadzi także do uznawania za osoby bezpaństwowe w pierwszej kolejności osób o nieustalonej tożsamości, w tym np. bezdomnych. Bezpaństwowcy często mają też trudności z uzyskaniem zgody na pobyt czasowy lub stały w Polsce z uwagi na niemożność wykazania legalności pobytu.
- Centrum wskazuje również, że procedurę identyfikacyjną powinien prowadzić organ centralny. Osób bezpaństwowych w Polsce jest bowiem niewiele, a samo postępowanie wyjaśniające w każdej indywidualnej sprawie – skomplikowane.

W ocenie Rzecznika bezpaństwowość sama w sobie mogłaby stanowić przesłankę udzielenia ochrony międzynarodowej z uwagi na fakt, że osoby bezpaństwowe są narażone często na dyskryminację i naruszenie podstawowych praw i wolności.

RPO podzielił też stanowisko Rzecznika Praw Dziecka, który zwrócił uwagę na zasadność przesunięcia na organ administracji ciężaru wykazania, że w danym przypadku interes państwa nie pozwala na wydanie cudzoziemcowi polskiego dokumentu tożsamości cudzoziemca.

Rzecznik poprosił[105] Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o wyjaśnienie, czy podjęto już decyzję o ratyfikacji wskazanych konwencji. Resort poinformował[106], że prace nad tym zostały wstrzymane w związku z uchyleniem przez rząd w dniu 18 października 2016 r. dokumentów „Polityka migracyjna

[105] VII.533.5.2015 z 1 sierpnia 2017 r.
[106] Pismo z 1 września 2017 r.

Polski – stan obecny i postulowane działania" oraz „Plan wdrażania dla dokumentu Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania".

Art. 35 – Prawa mniejszości narodowych i etnicznych

1. Rzeczpospolita Polska zapewnia obywatelom polskim należącym do mniejszości narodowych i etnicznych wolność zachowania i rozwoju własnego języka, zachowania obyczajów i tradycji oraz rozwoju własnej kultury.

2. Mniejszości narodowe i etniczne mają prawo do tworzenia własnych instytucji edukacyjnych, kulturalnych i instytucji służących ochronie tożsamości religijnej oraz do uczestnictwa w rozstrzyganiu spraw dotyczących ich tożsamości kulturowej.

Naród Polski tworzą wszyscy obywatele, także przedstawiciele mniejszości. Każda osoba, która przynależy do danej mniejszości może samodzielnie zdecydować, czy życzy sobie ujawniać te informacje i być traktowana jak członek mniejszości.

Władza publiczna ma respektować taką decyzję.

Obowiązek ochrony praw mniejszości wynika nie tylko bezpośrednio z tego artykułu Konstytucji, ale także z artykułu 32 oraz regulacji międzynarodowych (takich jak art. 27 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, europejskiej Konwencji o ochronie mniejszości narodowych z 1995 r., traktatów dwustronnych zawierane przez Polskę).

Łączne odczytywanie tych przepisów pozwoliło komentatorom na sformułowanie trzech reguł uniwersalnych:

- *zakazu asymilacji (rozumianego jako eliminacja odrębności narodowych i etnicznych),*
- *zasady równego traktowania,*
- *i zakazu dyskryminacji.*
- *Obywatel polski będący przedstawicielem mniejszości ma konstytucyjne prawo do zachowania i rozwoju swojej tożsamości narodowej lub etnicznej: języka, obyczajów, tradycji i kultury.*

Należyta realizacja tych wolności wymaga także pozytywnych działań państwa.

W rozumieniu ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym mniejszością narodową jest grupa obywateli polskich, która jest mniej liczebna od pozostałej części ludności RP, w sposób istotny odróżnia się

od pozostałych obywateli językiem, kulturą lub tradycją, dąży do zachowania tych odrębności, ma świadomość własnej historycznej wspólnoty narodowej i jest ukierunkowana na jej wyrażanie i ochronę, a jej przodkowie zamieszkiwali obecne terytorium Polski od co najmniej 100 lat.

Grupa taka, aby zostać uznana za mniejszość narodową, powinna ponadto utożsamiać się z narodem zorganizowanym we własnym państwie.

Mniejszością etniczną jest natomiast grupa obywateli polskich spełniająca powyższe kryteria, lecz nieutożsamiająca się z narodem zorganizowanym we własnym państwie.

Najważniejsze problemy poszczególnych mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce

Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpływa stosunkowo niewiele skarg, których przedmiot stanowią naruszenia praw i wolności mniejszości narodowych i etnicznych lub członków społeczności mniejszościowych. Liczba ta z pewnością nie odzwierciedla jednak rzeczywistej skali problemów. Dlatego też, niezależnie od skarg indywidualnych, sytuacja społeczności mniejszościowych jest przedmiotem zainteresowania Rzecznika Praw Obywatelskich.

Rzecznik utrzymuje kontakty z organizacjami samych mniejszości. Przygląda się również pracom organów administracji publicznej i innych instytucji publicznych, właściwych w sprawach mniejszości narodowych i etnicznych, np. pracom Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych czy sejmowej Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych. Przedstawiciele Rzecznika uczestniczą ponadto w konferencjach, sympozjach czy seminariach tematycznych, organizowanych przez instytucje rządowe, organizacje pozarządowe czy ośrodki naukowe.

Polityka wobec Romów w Małopolsce

Ważnym tematem w zakresie ochrony praw mniejszości – nie tylko w Polsce, ale i w Europie – jest dyskryminacja Romów jako grupy szczególnie wrażliwej i obiektu mowy nienawiści, co staje się coraz bardziej poważnym problemem społecznym.

a) Warunki na osiedlu romskim w Maszkowicach. Uwagi Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczące funkcjonowania Programu integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014–2020[107]

Niektóre z lokalnych społeczności romskich, głównie w województwie małopolskim, od lat egzystują w dramatycznych warunkach i często w całkowitym wykluczeniu z życia społecznego i ekonomicznego.

[107] XI.816.17.2017

Społeczności te we własnym zakresie nie są w stanie poprawić swojej sytuacji. Wiele zatem zależy od pomocy państwa, a zwłaszcza zaangażowania jednostek samorządu terytorialnego. Możliwość korzystania ze środków finansowych zagwarantowanych w „Programie integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014–2020”[108] okazuje się dalece niewystarczająca. Brak współpracy pomiędzy lokalnymi społecznościami i władzami samorządowymi, a czasem wręcz wyraźny konflikt między nimi, sprawiają, że do Romów często nie dociera realna pomoc, a pochodzące z Programu środki nie są efektywnie wykorzystywane.

Rzecznik Praw Obywatelskich od lat monitoruje sytuację na osiedlach romskich. Przedstawiciele Rzecznika kilkakrotnie wizytowali osiedla romskie w województwie małopolskim – m.in. w Koszarach k. Limanowej, Maszkowicach, Ochotnicy Górnej, Krośnicy, Czarnej Górze i Zadziale k. Szaflar[109].

13 lipca 2017 r. taka wizytacja przeprowadzona została na osiedlu w Maszkowicach. Osiedle to, zamieszkiwane przez ok. 270 osób, to kilkadziesiąt zabudowań o dramatycznie niskim standardzie[110]. Większość domów nie tylko nie zapewnia godnych warunków mieszkania, ale wręcz stwarza zagrożenie dla zdrowia mieszkańców.

Władze gminy Łącko, korzystając ze środków z Programu romskiego, na bieżąco prowadziły prace remontowo-budowlane, które w założeniu miały poprawić warunki panujące na osiedlu. Nie były to jednak prace kompleksowe, a ich celowość mogła budzić wątpliwości – charakterystyczną dla osiedla koncepcją jest np. instalowanie nad starymi i od lat nieremontowanymi budynkami nowych dachów (na przytwierdzonych do gruntu wspornikach).

Władze samorządowe gminy Łącko swoją aktywność skoncentrowały na projekcie związanym z przesiedleniem przynajmniej części mieszkańców osiedla do nowych domów lub mieszkań. Gmina jeszcze w 2016 r. otrzymała z Programu romskiego dofinansowanie na zakup nieruchomości. Część Romów była jednak niechętna temu projektowi: obawiali się, że będzie to jedyna propozycja pomocy ze strony gminy, a jej efektem będzie przymusowa przeprowadzka. Ostatecznie

[108] Uchwała nr 202/2014 Rady Ministrów z 7 października 2014 r.
[109] Zob.: „Działania Rzecznika Praw Obywatelskich na rzecz mniejszości romskiej w województwie małopolskim. Raport z wizytacji osiedli romskich”, Biuro RPO, Warszawa 2014 r.
[110] Powstanie osady datuje się na koniec lat 40-tych XX wieku

projekt nie został zrealizowany i większą część dofinansowania gmina zwróciła. Część środków przeznaczono na zakup kontenera mieszkalnego.

Nierozwiązany od lat pozostaje problem samowoli budowlanych. Taki status mają niektóre budynki znajdujące się na terenie osiedla. W lutym 2017 r. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Nowym Sączu wydał decyzje nakazujące rozbiórkę aż 34 takich obiektów. Odwołania od tych rozstrzygnięć złożył Wójt Gminy Łącko: to gmina jako właściciel terenu jest bowiem stroną tych decyzji. Jednocześnie do Rzecznika dotarły informacje o przypadkach obciążania Romów mieszkających w samowolach grzywnami nawet do 40 tysięcy zł. Rzecznik podjął tę sprawę i oczekuje na szczegółowe informacje w tym zakresie.

Wizytacja RPO pokazała też, że podnoszone wielokrotnie przez Rzecznika postulaty co do zmiany koncepcji Programu romskiego pozostają aktualne – Rzecznik rekomendował wydzielenie z Programu części dotyczącej działalności inwestycyjnej, stworzenie mechanizmów zachęcających jednostki samorządowe do korzystania z Programu, zwiększenie bieżącego nadzoru nad sposobem wydatkowania tych środków.

W rozmowach z przedstawicielami władz samorządowych pojawiła się też nowa koncepcja, by stworzyć prawne warunki do korzystania ze środków z Programu również przez osoby indywidualne, np. samych mieszkańców osiedli.

Sprawa warunków mieszkaniowych na osiedlach romskich, a w szczególności sposobu wykorzystywania środków pochodzących z Programu romskiego na poprawę tych warunków, będzie kontynuowana w 2018 r.

b) Sytuacja rodzin romskich w Limanowej – udział RPO w postępowaniu przed WSA w Krakowie[111]

Rzecznik Praw Obywatelskich od 2015 r. prowadzi postępowanie wyjaśniające w sprawie realizowanego przez władze miasta Limanowa projektu poprawy warunków życia kilku rodzin romskich[112].

Korzystając z dofinansowania z Programu romskiego władze Limanowej kupiły dla Romów, którzy do tej pory zamieszkiwali w budynku należącym do miasta, nowe domy, w tym jeden w miejscowości Czchów. Burmistrz Czchowa wydał, w trybie porządkowym, zarządzenie o zakazie zasiedlenia tej

[111] XI.816.13.2015
[112] Informacja RPO za 2016 r., str. 424

nieruchomości[113]. Wojewoda, pełniący funkcję organu nadzoru, zaskarżył to zarządzenie oraz zatwierdzającą je uchwałę Rady Miejskiej w Czchowie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie.

Rzecznik przystąpił do tych postępowań. Podniósł m.in. zarzut, że nie zaistniała tu żadna z przesłanek określonych w ustawie o samorządzie gminnym[114], która uprawniałaby władze gminy Czchów do wydania przepisów o charakterze porządkowym. Rzecznik uznał również, że pozbawiając Romów choćby możliwości zasiedlenia przeznaczonej dla nich nieruchomości władze samorządowe Czchowa dopuściły się dyskryminacji ze względu na pochodzenie etniczne i w sposób nieuprawniony naruszyły prawo do ochrony życia prywatnego. W tym zakresie, zdaniem Rzecznika, gmina Czchów naruszyła Europejską konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności[115].

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie stwierdził[116] nieważność zarządzenia Burmistrza Czchowa oraz nieważność zatwierdzającej ten akt uchwały Rady Miejskiej. Sąd uznał, że żaden z tych aktów nie spełniał wymogów określonych w ustawie o samorządzie gminnym uprawniających organy gminy do wydawania przepisów porządkowych. Sąd uznał również, że zakaz zasiedlenia nieruchomości w sposób nieuzasadniony ograniczył konstytucyjne prawo własności, chronione art. 21 Konstytucji. W działaniu Burmistrza Czchowa oraz tamtejszej Rady Miejskiej sąd administracyjny dopatrzył się ponadto naruszenia konstytucyjnej zasady równości wobec prawa oraz naruszenia zakazu dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym, wynikających, odpowiednio, z art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji.

10 kwietnia 2017 r. Burmistrz Czchowa złożył od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie skargę kasacyjną do Naczelnego Sadu Administracyjnego. Rzecznik wniósł o oddalenie skargi i w 2018 r. NSA ją oddalił.

W 2017 r. przed Sądem Rejonowym w Limanowej toczyło się również postępowanie z powództwa Rzecznika przeciwko gminie miejskiej Limanowa, którego celem było zapobieżenie eksmisji Romów z ich dotychczasowego miejsca

[113] Zarządzenie Burmistrza Czchowa nr 12/2016 z dnia 17 lutego 2016 r., zatwierdzone uchwałą Rady Miejskiej w Czchowie nr XIII/139/2016 z 16 marca 2016 r.
[114] Ustawa z 8 marca 1990 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 446 z późn. zm.)
[115] Konwencja z 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.)
[116] Wyrok z 1 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Kr 679/16

zamieszkania w Limanowej. W 2018 r. Sąd Rejonowy oddalił pozew Rzecznika. Od wydanego przez Sąd wyroku Rzecznik złożył apelację.

☞ Zobacz też: Najważniejsze sprawy zakomunikowane polskiemu rządowi w 2017 r przez ETPCz**: Caldarar i Inni przeciwko Polsce (skarga nr 6142/16)**
Chodzi o skargę 16 osób pochodzenia romskiego, obywateli Rumunii, związaną z wyburzeniem w lipcu 2015 r. przez miasto Wrocław ich domów na koczowisku (osadzie) przy ul. Paprotnej.

Poszerzenie granic Opola a mniejszość niemiecka[117]

Zmiana granic Opola w 2017 r. spowodowała, że przedstawiciele mniejszości niemieckiej mieszkający w miejscowościach włączonych do miasta stracili uprawnienia językowe.

Jeżeli odpowiednio wysoki (20 procent) odsetek mieszkańców gminy stanowią przedstawiciele danej mniejszości narodowej, to jej język można stosować dodatkowo w oficjalnym nazewnictwie miejscowości i pomocniczo w administracji gminnej[118]. Trzy z czterech podopolskich gmin, których obszary włączono 1 stycznia 2017 r. do Opola, spełniały to kryterium. Wisiały tam dwujęzyczne (polsko-niemieckie) tablice, a mieszkańcy mogli zwracać się do urzędu gminy w macierzystym języku. Po poszerzeniu Opola nie będzie to możliwe, bo odsetek mieszkańców należących w mieście do mniejszości jest niewielki.

Rzecznik interweniował w tej sprawie u Prezesa Rady Ministrów[119], postulując pilną zmianę ustawy o mniejszościach narodowych w taki sposób, by ewentualne zmiany granic nie powodowały utraty uprawnień obywateli należących do mniejszości (by zachowana została ich ciągłość). Wymaga tego zresztą wiążące Polskę prawo międzynarodowe[120]. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji[121] nie zgodził się z Rzecznikiem, że zmiana granic negatywnie

[117] V.600.1.2016
[118] Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 823)
[119] Pismo z 15 grudnia 2015 r.
[120] Art. 7 ust. 1 lit. b Europejskiej Karty Języków Regionalnych lub Mniejszościowych sporządzonej w Strasburgu dnia 5 listopada 1992 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 137 poz. 1121).
[121] Pismo z 11 stycznia 2017 r.

wpływa na prawa mniejszości niemieckiej: ustawa dopuszcza w pewnych sytuacjach stosowanie dodatkowych nazw miejscowości także w gminach niespełniających kryterium 20-procentowego odsetka osób należących do mniejszości.

Rzeczywiście, ustawa o mniejszościach pozwala na stosowanie takich nazw w gminach niespełniających 20-proc. kryterium, ale jedynie wówczas, gdy przeprowadzone zostały konsultacje a większość mieszkańców danej miejscowości opowiedziała się za nadaniem dodatkowej nazwy.

Rzecznik wystąpił[122] więc do Prezydenta Miasta o zainicjowanie procedury konsultacji społecznych w sprawie nadania nowym dzielnicom dodatkowych nazw w języku mniejszości. Prezydent Miasta Opola dwukrotnie[123] odmówił jednak takich działań, oczekując na inicjatywę samych mieszkańców.

☞ O problemie powiększenia Opola – patrz także art. 15. Konstytucji (Decentralizacja władz publicznych)

[122] Pisma z 6 listopada 2017 r. i z 19 grudnia 2017 r.
[123] Pisma z 17 listopada 2017 r. i z 26 stycznia 2018 r.

Art. 36. – Prawo do opieki dyplomatycznej i konsularnej

Podczas pobytu za granicą obywatel polski ma prawo do opieki ze strony Rzeczypospolitej Polskiej.

Takie ujęcie obowiązku opieki nad obywatelem oraz umieszczenie go w rozdziale II Konstytucji oznacza, że chodzi tu o prawo podmiotowe.

Podmiotem jest obywatel polski, poza zakresem ochrony pozostają więc Polacy nieposiadający obywatelstwa polskiego.

Prawo do opieki ze strony Rzeczypospolitej istnieje niezależnie od charakteru pobytu za granicą (stałego, tymczasowego, legalnego etc.). Obowiązek opieki spoczywa na władzach publicznych, przede wszystkim na instytucjach działających w stosunkach zagranicznych (np. konsulatach). Prawo to istnieje w każdej sytuacji, także w przypadku naruszenia przez obywatela prawa (polskiego lub obcego).

Artykuł 36 nie precyzuje, na czym ma polegać opieka. Pozostawia to ustawodawcy, dlatego trudno sprecyzować katalog uprawnień i obowiązków.

Udział obrońcy i pełnomocnika strony w przesłuchaniu prowadzonym w państwie obcym przez konsula RP[124]

Konsulowie Rzeczypospolitej odmawiają obrońcom i pełnomocnikom udziału w prowadzonych przez siebie przesłuchaniach obywateli polskich.

Zdaniem Rzecznika taka odmowa nie znajduje uzasadnienia. Treść art. 26 Prawa konsularnego[125], który pozwala prowadzić konsulowi przesłuchania w postępowaniu karnym, gwarantuje obywatelom polskim stosowanie przepisów prawa polskiego. A to znaczy, że do przesłuchania w charakterze podejrzanego i świadka należy stosować przepisy Kodeksu postępowania karnego. Zgodnie z art. 301 k.p.k. na żądanie podejrzanego należy przesłuchać go z udziałem obrońcy.

Na pytanie Rzecznika[126] Minister Spraw Zagranicznych wskazał[127], że w jego ocenie podczas 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 statusu organu prowadzącego postępowanie. Minister nie zgodził się z opinią Rzecznika, że konsul „przejmuje" część kompetencji sądu lub prokuratora. Podkreślił, że dla konsula podstawowym aktem prawnym regulującym zakres wykonywanych przez niego czynności jest Prawo konsularne. A zgodnie z nim wśród czynności, o wykonanie których można zwrócić się do konsula, nie ma zawiadamiania pełnomocnika strony bądź obrońcy podejrzanego o terminie i miejscu przesłuchania czy włączenia do przesłuchania pytań innych niż te, wskazane we wniosku sądu. Minister opowiedział się przeciwko możliwości dopuszczenia do udziału w przesłuchaniu przez konsula RP obrońcy lub pełnomocnika strony.

☞ Więcej o problemie prawa do obrony – przy art. 42 ust. 2 (Prawo do obrony w sprawie karnej)

[124] II.510.1297.2016
[125] Ustawa z 25 czerwca 2015 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 1274, ze zm.)
[126] II.510.1297.2016 z 7 lutego 2017 r.
[127] Pismo z 23 marca 2017 r.

Prawa polskich rodziców za granicą

2017 r. był kolejnym rokiem, w którym do Rzecznika Praw Obywatelskich napływały skargi od obywateli przebywających poza granicami Polski, którym władze kraju pobytu (Niemcy, Wielka Brytania, Norwegia) odbierały dzieci.

Najwięcej skarg pochodzi od obywateli polskich, którzy znaleźli się w takiej sytuacji na terenie Niemiec.

Sytuacja polskich rodziców, którym niemiecki Jugendamt odebrał dzieci[128]

Od kilku lat Rzecznik prowadzi stały monitoring sytuacji polskich obywateli przebywających lub zamieszkałych w Niemczech. Skargi, zarówno osób indywidualnych, jak i stowarzyszeń, sprawiły, że Rzecznik w korespondencji z właściwymi miejscowo konsulami zajmuje się takimi sprawami jak dyskryminacja w powierzaniu opieki nad dziećmi przez niemieckie sądy, brak możliwości porozumiewania się ze swoimi dziećmi w języku polskim, spotkania rodziców z dzieckiem tylko pod nadzorem niemieckich urzędników Jugendamt – niemieckiej Instytucji ds. Wychowania Dzieci i Młodzieży, czy też kwestie dotyczące odbierania małoletnich obywateli polskich ich rodzicom przez Jugendamt. Rzecznik poprosił Ministra Sprawiedliwości[129] o informacje o wynikach przeprowadzonych rozmów z władzami niemieckimi na szczeblu ministrów lub wiceministrów w zakresie dotyczącym ochrony praw polskich obywateli, które były planowane przez Ministerstwo Sprawiedliwości.

W kolejnym piśmie, skierowanym do Premiera RP[130], Rzecznik ponownie odniósł się do problemów, z jakimi spotykają się polscy obywatele w Niemczech w sytuacji ingerencji w ich prawa rodzicielskie przez Jugendamt. Rzecznik wyraził uznanie dla pomysłu Ministerstwa Sprawiedliwości stworzenia i udostępnienia w konsulatach RP listy polskich rodzin zastępczych, do których – na czas postępowania – trafiałyby polskie dzieci odebrane rodzicom. Na podobną potrzebę zwracano także uwagę Rzecznika w przypadku polskich dzieci przebywających w Norwegii.

---

[128] VII.501.62.2016
[129] Pismo z dnia 24 lutego 2017 r.
[130] Pismo z dnia 1 sierpnia 2017 r.

Rzecznik zaapelował ponownie, by połączyć siły polskiego ombudsmana i rządu RP w walce o utrzymanie tożsamości narodowej naszych małoletnich obywateli i praw rodzicielskich ich rodziców – obywateli Rzeczypospolitej.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w odpowiedzi na te wystąpienia opisał działania władz w sprawie polskich rodziców, którym Jugendamt odebrał dzieci[131]. Ich przykładem są:

- spotkanie z sekretarzem stanu Federalnego Ministerstwa Rodziny, Seniorów, Kobiet i Dzieci dr Ralfem Kleindiekiem, którego efektem była m.in. deklaracja rozpropagowania wśród ministrów rodziny w poszczególnych landach zasady poszukiwania w pierwszej kolejności rodzin czy ośrodków, które gwarantowałyby polskim dzieciom przestrzeganie praw wynikających z art. 8 Konwencji ONZ o prawach dziecka
- zebranie w czasie roboczego spotkania w Ambasadzie RP w Berlinie informacji o tym, jak wygląda problematyka postepowań rodzinnych z udziałem Jugendamtu
- dopracowanie, w wyniku polsko-niemieckich rozmów w czerwcu 2017 roku, koncepcji grupy roboczej oraz „zainicjowanie programu pilotażowego ukierunkowanego na wypracowanie dobrych praktyk w zakresie polsko-niemieckich spraw opiekuńczych ze szczególnym uwzględnieniem art. 8 Konwencji ONZ o ochronie praw dziecka oraz utworzenie list polskojęzycznych rodzin zastępczych, do których w razie konieczności kierowane byłyby dzieci obywatelstwa polskiego”.

Dlatego 4 października 2017 r. dziękując za informacje Rzecznik zapowiedział, że o działaniach polskich władz będzie informował obywateli, którzy się do niego zwrócą w sprawie swoich dzieci, będzie im też zwracał uwagę na konieczność powiadamiania o sprawie przedstawicielstw dyplomatycznych i konsularnych Rzeczypospolitej.

[131] Pismo z dnia 22 września 2017 r.

Art. 37. – Jurysdykcja państwa polskiego

1. Kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, korzysta z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji.

2. Wyjątki od tej zasady, odnoszące się do cudzoziemców, określa ustawa.

Rozwój międzynarodowych regulacji praw człowieka w II połowie XX wieku doprowadził do uznania, że pewne prawa przysługują jednostkom niezależnie od ich przynależności państwowej. Różnicowanie sytuacji obywateli danego państwa i cudzoziemców może być dopuszczalne tylko w uzasadnionych przypadkach.

Dlatego wszystkie prawa i wolności, których Konstytucja nie zastrzega dla obywateli, przysługują także cudzoziemcom.

Pod władzą RP znajdują się przede wszystkim osoby, które przebywają na terytorium Polski (w rozumieniu regulacji prawa międzynarodowego) lub są poddane polskim regulacjom prawnym.

Wyjątki od zasady uniwersalności mogą odnosić się jedynie do cudzoziemców i muszą zostać ustanowione w ustawie. Dopuszczalny zakres wyjątków należy ustalić w relacji z art. 31 ust. 3, art. 32 (zasada równości) oraz art. 30 Konstytucji (zasada godności).

W 2017 r. sprawy z tego zakresu nie wpłynęły do RPO.

- ☞ Patrz art. 80 Konstytucji – Prawo do wystąpienia do Rzecznika Praw Obywatelskich
- ☞ Prawo do azylu oraz status uchodźcy – Patrz art. 56 Konstytucji
- ☞ Sytuacja pracowników-cudzoziemców w Polsce i to jak ich prawa chroni Rzeczpospolita – Patrz art. 65 ust. 2-5 (Prawa pracownicze)
- ☞ Sprawy indywidualne dotyczące ekstradycji i prawa do życia – patrz art. 38 (Prawo do życia)
- ☞ Problem więzień CIA w Polsce – patrz art. 38 (Prawo do życia)
- ☞ Prawa cudzoziemców pozbawionych wolności – patrz art. 40 (Zakaz tortur, nieludzkiego i poniżającego traktowania)

2. WOLNOŚCI i PRAWA OSOBISTE

Art. 38 – Prawo do ochrony życia

Rzeczpospolita Polska zapewnia każdemu człowiekowi prawną ochronę życia.

Prawo do ochrony życia jest jedną z najważniejszych gwarancji konstytucyjnych, które w sposób naturalny warunkuje istnienie wszystkich dalszych wolności i praw. Ponieważ życie ludzkie jest wartością konstytucyjną, państwo w sposób bezpośredni powołane zostaje do jego ochrony.

Ochrona życia wynika z samej zasady państwa demokratycznego. Dlatego przed 1997 r., gdy Konstytucja nie odnosiła się wprost do ochrony życia ludzkiego, Trybunał Konstytucyjny wywiódł zasadę jego ochrony z samej charakterystyki polskiej państwowości – z zasady demokratycznego państwa prawnego (por. orzeczenie K 26/96).

Konstytucja wymaga od państwa nie tylko powstrzymania się od wprowadzania regulacji dopuszczających pozbawianie życia ludzkiego, np. w ramach kary śmierci, ale również podejmowania określonych kroków w celu ochrony tego życia.

Problem stosowania ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży[132]

Wprowadzając ustawę o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży[133] ustawodawca nałożył na rząd obowiązek corocznego sprawozdawania jej stosowania po to, by identyfikować problemy i zwiększać szanse na realizacje celów ustawy.

W roku 2017 r. aktualne pozostawały uwagi Rzecznika zgłoszone do Sprawozdania z 2016 roku.

Sprawozdanie rządu – przygotowane w 2016 roku, a dotyczące roku 2014 – Rzecznik poddał szczegółowej analizie. Stwierdził, że nie spełnia ono niestety swego zadania: na jego podstawie nie da się bowiem ocenić realizacji ustawy i skutków jej stosowania. Spowodowane jest to brakiem szczegółowych i adekwatnych informacji dotyczących m.in. dostępu do edukacji seksualnej, antykoncepcji, poradnictwa i pomocy dla kobiet i rodzin, zaś podane statystyki nie zawierają żadnej analizy. Brak jest także konkluzji i wniosków, np. na temat przyczyn określonych zjawisk.

Do poważnych problemów zasygnalizowanych w Sprawozdaniach rządu z realizacji ustawy należą, m.in. następujące kwestie:

a) Rząd nie zbiera danych o opiece medycznej nad kobietami w ciąży

W *Sprawozdaniu z realizacji ustawy* rząd nie przedstawia danych odnoszących się do liczby kobiet, które nie były objęte opieką medyczną podczas całej ciąży, nie podaje też informacji o tym, ile kobiet korzystało z prywatnej opieki. Te informacje, w ocenie Rzecznika, winny zostać zebrane i poddane analizie, by można było ocenić skalę problemu i podjąć adekwatne działania. Sytuacje, w których ciężarna zostaje objęta opieką medyczną dopiero, gdy trafia na oddział położniczy do szpitala, nie są odosobnione.

Nie zostało także wydane rozporządzenie o zakresie, formie i trybie zapewnienia kobietom w ciąży opieki medycznej, socjalnej i prawnej. Obowiązek

---

[132] VII.5001.2.2016

[133] Ustawa z dnia 7 stycznia 1993 r., Dz. U. Nr 17, poz. 78 z późn. zm.

stworzenia takiego rozporządzenia wynika wprost z ustawy. Pomoc kobiecie w ciąży i rodzinie z małym dzieckiem realizowana jest przez szereg aktów prawnych pozostających w kompetencji Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

b) *Brak danych dotyczących efektywności stosowania ustawy*

Pełna realizacja ustawy o planowaniu rodziny, a tym samym zagwarantowanie podstawowych praw człowieka, możliwa jest m.in. dzięki:

- rozwojowi infrastruktury na rzecz dziecka i rodziny,
- rozwojowi systemu pomocy społecznej,
- oferowaniu pomocy bezrobotnym matkom,
- wsparciu rodzin dzieci z niepełnosprawnością,
- zagwarantowaniu dostępu do podstawowych świadczeń zdrowotnych dla kobiet, w tym badań prenatalnych.

Niestety, w *Sprawozdaniu* rząd nie przedstawia kompleksowych informacji na ten temat. Braki te znacznie utrudniają ocenę, na ile istniejące rozwiązania prawne i instytucjonalne są efektywne.

Rząd nie ocenia też skuteczności istniejących rozwiązań prawnych w zakresie świadczeń rodzinnych. Poprzestaje na wyliczeniu aktów prawnych, na podstawie których przyznawana jest pomoc, oraz zbiorczym określeniu liczby rodzin, które skorzystały z konkretnych form pomocy społecznej. W *Sprawozdaniu* pominięta została też kwestia dostępu do informacji o należnych świadczeniach związanych z przyjściem na świat dziecka. Pomoc w tym zakresie winna przysługiwać w takim samym stopniu samotnym rodzicom bez względu na płeć.

c) *Problemy z dostępem do środków i metod służących świadomej prokreacji*

Zgodnie z zaleceniami Komitetu ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet (CEDAW/C/POL/CO/7-8)[134], działania państwa polskiego ukierunkowane winny

[134] Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet, Uwagi końcowe w sprawie połączonego siódmego i ósmego sprawozdania okresowego Polski, 7 listopada 2014 r., pkt 37, http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/POL/CO/7-8&Lang=En, 15.07.2016

być na zapewnienie kobietom i dziewczętom, w tym mieszkankom obszarów wiejskich, dostępu do przystępnej cenowo i nowoczesnej antykoncepcji poprzez „wprowadzenie refundowania nowoczesnych i skutecznych metod antykoncepcji w publicznym systemie opieki zdrowotnej". W *Sprawozdaniu*, które ma pokazywać, jak realizowane są cele ustawy o planowaniu rodziny, rząd nie przedstawia danych umożliwiających ocenę, czy i w jakim zakresie ten dostęp jest rzeczywisty pod względem ekonomicznym i technicznym.

Rzecznik zwraca uwagę na niektóre ze swoich działań, tj. w szczególności na wystąpienie do Ministra Zdrowia dotyczące dostępu osób niepełnoletnich, które ukończyły 15. rok życia, do świadczeń ginekologicznych i urologicznych[135]. Konieczność zmiany przepisów w omawianym zakresie podzielają również Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Praw Pacjenta oraz Konsultant Krajowy w Dziedzinie Ginekologii i Położnictwa.

d) Problem edukacji młodzieży

Właściwa edukacja seksualna uczniów w wieku licealnym jest wyjątkowo istotna, jeśli weźmie się pod uwagę średni wiek inicjacji seksualnej młodzieży w Polsce. Zgodnie z międzynarodowymi standardami programy nauczania o życiu seksualnym winny przekazywać treści w sposób obiektywny, tj. nienacechowany światopoglądowo, krytyczny i uwzględniający pluralizm poglądów. W ten sposób, szanując prawo rodziców do wychowania dziecka zgodnie ze swoim światopoglądem, państwo wywiązać się może z obowiązków edukacyjnych[136].

Niestety polskie regulacje w obszarze edukacji seksualnej nie realizują w pełni tego standardu.

e) Problem z dostępem do legalnej aborcji

To na państwie ciąży obowiązek takiej organizacji systemu udzielania świadczeń zdrowotnych polegających na przerywaniu ciąży, aby kobiety, bez względu na miejsce zamieszkania, miały możliwość skorzystania z tych procedur.

---

[135] Wystąpienie z dnia 29 lipca 2016 r. do Ministra Zdrowia w sprawie zasad dostępu osób niepełnoletnich, w wieku powyżej 15. roku życia, do świadczeń ginekologicznych i urologicznych.

[136] Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 7 grudnia 1976 r. w sprawie Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen v. Denmark, skarga numer: 5095/71; 5920/72; 5926/72, 1 EHRR 711, pkt 54

Dlatego, w ocenie Rzecznika, rząd powinien poddać analizie przyczyny, dla których w niektórych województwach liczba przeprowadzonych zabiegów sięga nawet kilkuset, w innych zaś jedynie kilku. Barierą utrudniającą dostęp do legalnej aborcji jest też to, że w szpitalach nie ma procedur w zakresie przerywania ciąży. Kolejnym problemem jest powoływanie się przez lekarzy na klauzulę sumienia. Rząd nie podaje, ile razy lekarze powoływali się na klauzulę sumienia, udzielania jakich świadczeń dotyczyła odmowa (badania prenatalne, zabieg aborcji) oraz czy i gdzie kobietom udzielono ostatecznie danego świadczenia zdrowotnego.

Rzecznik Praw Obywatelskich przedkładając swoje stanowisko na ręce Prezesa Rady Ministrów oraz Marszałka Sejmu wyraził nadzieję, że jego uwagi zostaną wykorzystane do rzetelnego przygotowania przez rząd *Sprawozdania* za kolejny rok. W odpowiedzi Minister Zdrowia przesłał obszerne wyjaśnienia[137], które w ocenie Rzecznika stanowią cenne uzupełnienie *Sprawozdania*. Niemniej wciąż istnieją problemy z należytą realizacją ustawy o planowaniu rodziny, które wymagają podjęcia odpowiednich działań przez państwo[138].

☞ Brak dostępu do legalnej aborcji – patrz też art. 68 Konstytucji (Prawo do ochrony zdrowia)

Bioetyka a prawa człowieka – najważniejsze problemy zidentyfikowane w czasie konferencji naukowych organizowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich

Szybki rozwój nauk medycznych spowodował, że prawodawca staje w obliczu konieczności dostosowania istniejących ram prawnych do nowych wyzwań, jakie niosą ze sobą współczesne procedury medyczne.

Wypracowaniu tych rozwiązań służy współpraca środowiska bioetyków, lekarzy i prawników, którą RPO aktywnie wspierał w 2017 r. Do najważniejszych postulatów wypracowanych w trakcie wspólnych prac należą:

[137] Odpowiedź Ministra Zdrowia na uwagi RPO do Sprawozdania za 2014 r. rok z dnia 29 marca 2017 r., znak: MDP.0763.7.2016AB(6).
[138] VII.5001.2.2016, wystąpienie z dnia 21 marca 2018 r.. do Ministra Zdrowia.

a) Prawa osób chorych terminalnie

Postęp medycyny sprawił, że możliwe stało się wieloletnie podtrzymywanie funkcji życiowych pacjenta. W związku z tym jednym z głównych wyzwań współczesności, przed którym stają państwa, jest zapewnienie odpowiedniej opieki pacjentom na końcowym etapie życia, w tym chorym terminalnie. Uczestnicy czerwcowej konferencji w 2017 r.[139] podjęli dyskusję wokół tych niezwykle trudnych, ale i istotnych kwestii związanych z prawami pacjenta umierającego. Wskazywali oni na konieczność zapewnienia systemowego wsparcia dla osób chorych terminalnie, tj. w szczególności zwiększenia nakładów finansowych na działalność hospicjów.

b) Doprecyzowanie zagadnienia wyrażania zgody na udzielenie świadczenia zdrowotnego.

W społeczeństwach demokratycznych udzielanie zgody na zabieg medyczny jest jednym z przejawów poszanowania autonomii pacjenta i jego prawa do samodecydowania w obszarze kontaktów ze służbą zdrowia. Dostrzegając jednak trudności praktyczne w sytuacjach, gdy pacjent przed utratą świadomości wyraził wolę co do sposobu dalszego leczenia, a także niedostatek istniejących regulacji w zakresie możliwości upoważnienia przez pacjenta innej osoby do wyrażania zgody na zabieg medyczny, coraz częściej postuluje się wprowadzenie regulacji prawnych wychodzących naprzeciw tym problemom, takich jak, np. instytucja pełnomocnika medycznego[140]. W tym kontekście istotne znaczenie ma też prawna regulacja oświadczeń wyrażanych na przyszłość (oświadczenia pro futuro). Postulaty dotyczące tej kwestii zostały podniesione w wystąpieniu Rzecznika do Ministra Zdrowia[141].

c) Uchwalenie ustawy o testach genetycznych i prowadzeniu badań naukowych z udziałem człowieka

Z jednej strony badania genetyczne umożliwiają dużo bardziej precyzyjną diagnostykę pacjentów i dobranie adekwatnego leczenia – a w konsekwencji

[139] Seminarium w Biurze RPO „Wybrane aspekty praw człowieka a bioetyka. Prawa pacjenta umierającego", 30 czerwca 2017 r.
[140] Seminarium RPO „Ochrona autonomii pacjenta a pełnomocnictwo medyczne i oświadczenia pro futuro", 7 czerwca 2017 r.
[141] VII.5002.13.2017, wystąpienie z 5 marca 2018 r. do Ministra Zdrowia

obniżenie kosztów opieki zdrowotnej – a także przyczyniają się do rozwoju wiedzy na temat bardzo rzadkich schorzeń. Jednak brak bądź niewłaściwa regulacja owych zagadnień może zagrażać konstytucyjnym prawom i wolnościom jednostki, a w szczególności prawu do życia, zdrowia i samostanowienia oraz prawu do prywatności.

Tymczasem nie mamy regulacji prawnych w zakresie prowadzania komercyjnych i niekomercyjnych testów genetycznych, nie ma odpowiedniego poradnictwa genetycznego, uwzględniającego również wsparcie psychologiczne dla pacjentów. Istnieje również zagrożenie udostępniania wyników badań genetycznych osobom trzecim[142]. Postulaty ekspertów[143] dotyczące odpowiedniego poradnictwa genetycznego znalazły odzwierciedlenie w wystąpieniu Rzecznika do Ministra Zdrowia[144].

d) Ratyfikacja Europejskiej Konwencji Bioetycznej

Z okazji 20-lecia przyjęcia Europejskiej Konwencji Bioetycznej Rzecznik Praw Obywatelskich wraz z Wydziałem Prawa i Administracji UMK zorganizował w Toruniu konferencję naukową, w czasie której dyskutowano o:

- potrzebie ratyfikacji przez Polskę tej Konwencji,
- konieczności rewizji przepisów ustawy o leczeniu niepłodności w zakresie braku przepisów przejściowych, a także zapłodnienia post mortem,
- konieczności wprowadzenia regulacji dotyczącej uporczywej terapii oraz uświadomienia lekarzom, że nie każda śmierć pacjenta w szpitalu jest porażką, i że pacjent, prócz prawa do leczenia, ma prawo do godnego umierania, w tym też do łagodzenia bólu.

Podczas dyskusji postulowano też tworzenie jasnych i precyzyjnych przepisów w zakresie praw lekarzy i pacjentów[145].

Kwestie bioetyczne zostały poruszone także podczas panelu „Współczesne wyzwania bioetyczne w kontekście nowych technologii" w czasie I Kongresu

[142] Seminarium naukowe połączone z prezentacją monografii „Wybrane aspekty praw człowieka a bioetyka", 24 lutego 2017 r.
[143] Seminarium RPO „Testy genetyczne a prawa człowieka", 1 czerwca 2017 r.
[144] VII.5002.6.2017, 20 lipca 2017 r.do Ministra Zdrowia
[145] 20 lat Europejskiej Konwencji Bioetycznej. Postęp nauk medycznych a wyzwania dla ochrony praw człowieka w Polsce, 11 grudnia 2017 r.

Praw Obywatelskich organizowanym przez RPO. Jego uczestnicy ponownie zaapelowali o przyjęcie ustawy, która regulowałaby wykonywanie testów genetycznych. Ponadto genetycy wskazywali na problem z odpowiednim komunikowaniem wyników testów genetycznych. Pacjenci, po wyjściu z konsultacji z lekarzem, nie rozumieją większości przekazanych informacji. Z jednej strony jest to wina niezrozumiałych formularzy informacyjnych, z drugiej braku elementarnej wiedzy społeczeństwa na temat genetyki. Dlatego należy podjąć działania służące upowszechnieniu podstawowej wiedzy z tej dziedziny w społeczeństwie.

Sprawy pacjentów. Wybrane aspekty praw człowieka a bioetyka – monografia RPO

Bez wątpienia postęp w obszarze medycyny i biotechnologii niesie za sobą szereg wymiernych korzyści zarówno dla pacjenta, jak i dla państwa. Dzięki badaniom genetycznym możliwa jest precyzyjna diagnostyka chorób, a co za tym idzie szybsze i tańsze leczenie, a także świadome podejmowanie decyzji terapeutycznych przez pacjenta. Wiedza zdobyta w wyniku badań klinicznych może z kolei przyczynić się do rozwoju nowych metod leczniczych, a w konsekwencji – do poprawy sytuacji przyszłych pacjentów. Pacjent, nawet jeżeli nie odnosi bezpośredniej korzyści z badania, pozostaje w jego trakcie pod szczególną opieką specjalistów. Nie można też zapominać, że udział w badaniach jest dla niektórych pacjentów – w szczególności pacjentów onkologicznych – ostatnią szansą uzyskania eksperymentalnej terapii, która okazać się może skuteczną i ratującą życie.

Rozwój nowych procedur medycznych wiąże się jednak również z szeregiem zagrożeń dla konstytucyjnych praw i wolności jednostki o charakterze podstawowym, a w szczególności prawa do życia, zdrowia i samostanowienia czy prawa do prywatności. Jedną z kluczowych gwarancji, która służy poszanowaniu godności i autonomii pacjenta jest instytucja zgody na udzielenie świadczenia zdrowotnego, o której traktuje jeden z rozdziałów publikacji. Mając jednak na uwadze specyfikę nowych procedur medycznych, które często wymykają się istniejącym regulacjom prawnym, ochrona praw człowieka wiąże się

z koniecznością wprowadzenia wychodzących naprzeciw współczesnej medycynie rozwiązań prawnych.

By ułatwić dialog prawników i przedstawicieli nauk medycznych i biologii, Rzecznik Praw Obywatelskich przygotował monografię poświęconą prawu na styku z bioetyką[146]. Monografia ta była w 2017 r. przedmiotem debat w Warszawie, Gdańsku i Poznaniu. Kwestie bioetyczne były też przedmiotem jednego z paneli eksperckich na I Kongresie Praw Obywatelskich w Warszawie 9 grudnia 2017 r. [147]

[146] www.rpo.gov.pl/pl/content/wybrane-aspekty-praw-czlowieka-bioetyka
[147] www.rpo.gov.pl/pl/content/kpo/panel/wspolczesne-wyzwania-bioetyczne

Sprawy, w których doszło do śmierci w związku z interwencją prowadzoną przez funkcjonariuszy publicznych

Zespół Prawa Karnego Biura RPO regularnie bada takie sprawy. W 2017 r. monitorował bieg postępowania przygotowawczego w 10 przypadkach. Oprócz tego w dwóch sprawach to samo zagadnienie analizowane jest na podstawie wniosków indywidualnych osób zainteresowanych.

W przypadku prawomocnego umorzenia takiego postępowania RPO bada akta pod kątem należytego zrealizowania obowiązku państwa, a w razie stwierdzenia uchybień – kieruje wystąpienia wskazujące na potrzebę ich usunięcia.

Odrębnym nurtem w sprawach tego rodzaju jest monitorowanie biegu postępowań wyjaśniających i dyscyplinarnych prowadzonych wobec interweniujących funkcjonariuszy przez właściwych przełożonych.

Sprawa Agnieszki Pysz – śmierć w areszcie

Rzecznik Praw Obywatelskich dostaje rocznie około 7 tys. zgłoszeń od osób pozbawionych wolności. Zajmuje się tymi, które budzą wątpliwości. Ma prawo przeprowadzić badanie na miejscu, w areszcie czy zakładzie karnym. Taką sprawą była w 2017 r. sprawa pani Agnieszki Pysz, która 7 czerwca 2017 r. zmarła w Areszcie Śledczym Warszawa-Grochów.

4 lipca 2017 r., tydzień po tym, jak dyrektor aresztu zatwierdził *Sprawozdanie z czynności wyjaśniających* (wynikało z niego, że nie ma powodu do dalszego badania sprawy), poseł Michał Szczerba przekazał Rzecznikowi list od kobiet osadzonych w jednej celi z panią Pysz. Informowały one o tym, że przed śmiercią przez wiele dni uskarżała się ona na pogarszający się stan zdrowia i nie dostała pomocy medycznej.

Od 5 lipca przez cztery dni pracownicy Biura RPO sprawdzali przekazane fakty w areszcie: przejrzeli notatki, ale też rozmawiali z funkcjonariuszami i współosadzonymi, sprawdzili monitoring. Ustalili, że Agnieszka Pysz nie zmarła nagle, ale chorowała. Zwrócili uwagę, że osobą, która odpowiadała za

przygotowanie *Sprawozdanie z czynności…* jest kierownik ambulatorium, a więc osoba, która miała wpływ na to, jaką pomoc lekarską dostała osadzona.

17 lipca Rzecznik zawiadomił prokuraturę o możliwości popełnienia przestępstwa. Trzy tygodnie później także Służba Więzienna zmieniła ustalenia i zawiadomiła prokuraturę.

11 września 2017 r. RPO wysłał do Dyrektora Generalnego SW wystąpienie, w którym pokazuje m.in., że sposób zawiadamiania o zdarzeniach nadzwyczajnych w jednostkach penitencjarnych nie spełnia swej roli. Opisał też inne nieprawidłowości, powołując się przy tym na sprawę Agnieszki Pysz. W rezultacie Dyrektor Generalny SW zmienił zarządzenie określające sposób badania zdarzeń nadzwyczajnych w jednostkach penitencjarnych.

Po ujawnieniu postepowania przez media zwołane zostało posiedzenie sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, w czasie którego przedstawiciele władz przyznali, że w sprawie zostały popełnione błędy i złożyli kondolencje matce zmarłej, która była obecna na posiedzeniu.

☞ Sprawa śmierci Igora Stachowiaka –omówiona jest przy art. 40 Konstytucji

Problem więzień CIA w Polsce[148]

Sprawa istnienia tajnego więzienia CIA na terytorium Polski jest przedmiotem czynności Rzecznika od grudnia 2005 r. Z ostatnio otrzymanych informacji wynika, że śledztwo to jest w toku i trudno przewidzieć termin jego zakończenia.

Początkowo Rzecznik korespondował w tej sprawie z Koordynatorem do spraw Służb Specjalnych, wskazując na konieczność podjęcia działań, mających na celu definitywne i jednoznaczne zweryfikowanie ukazujących się w tej materii publikacji, a szczególnie czynności zmierzających do ustalenia, czy członkowie organizacji terrorystycznej Al-Kaida byli przetrzymywani na terenie Polski, bądź też czy kiedykolwiek byli przewożeni przez terytorium Polski. Adresatem wystąpień Rzecznika był także Prezes Rady Ministrów.

[148] II.519.72.2014

Od 2009 r. monitorowany jest bieg śledztwa prowadzonego w przedmiotowej sprawie – obecnie w Prokuraturze Regionalnej w Krakowie.

Instytucja obrony koniecznej, jej granice oraz konsekwencje jej przekroczenia[149]

Rzecznik zabierał głos w sprawie przygotowywanej nowelizacji instytucji obrony koniecznej (unormowanej w art. 25 Kodeksu karnego), a zwłaszcza jej granic oraz konsekwencji przekroczenia. Wskazywał na ryzyka związane z przygotowywanymi rozwiązaniami.

Zdaniem projektodawcy najczęściej popełnianym błędem w orzecznictwie sądów jest dokonywanie oceny niebezpieczeństwa bez uwzględnienia elementów subiektywnych, z pozycji *ex post* – przez pryzmat skutków obrony. Projektodawca proponował w zamian ocenę *ex ante*.

W opinii Rzecznika (w wystąpieniu do Przewodniczącego Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach)[150] zarzut ten nie znajduje odzwierciedlenia w orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów powszechnych. Prawo do obrony koniecznej przysługuje zaatakowanemu zawsze i niezależnie od tego, czy np. mógł uniknąć niebezpieczeństwa uciekając, ukrywając się przed napastnikiem, wzywając pomocy, czy też szukając ochrony u znajdującego się w pobliżu przedstawiciela organów porządku publicznego. Napadnięty ma nie tylko prawo do obrony, ale i prawo do obrony skutecznej – może użyć wszelkich środków i technik, które dają realną szansę na odparcie zamachu. Wbrew twierdzeniom projektodawcy w orzecznictwie dominuje pogląd, że zaatakowany nie ma obowiązku wybrania najmniej dotkliwego środka obrony, czy też zachowania proporcji. Nie ma przy tym potrzeby wykazywania, że oskarżony faktycznie czuł strach przed napastnikiem.

Wątpliwości Rzecznika budzi również przyznanie skuteczniejszej ochrony mirowi domowemu niż innym dobrom jak np. życie, zdrowie, wolność osobista czy wolność seksualna. Zdaniem Rzecznika to nieuzasadnione rozgraniczenie i zróżnicowanie zasad odpowiedzialności osoby przekraczającej granice obrony koniecznej. Jego skutkiem byłoby to, że w przypadku wtargnięcia na posesję czy

[149] II.518.7.2017
[150] Druk sejmowy nr 1871

kradzieży z włamaniem, możliwe byłoby przekroczenie granic obrony koniecznej. Gdyby jednak doszło do tego w sytuacji rozboju, zgwałcenia czy usiłowania zabójstwa – przekroczenie granic obrony koniecznej mogłoby skutkować odpowiedzialnością karną.

Obecna regulacja jest na tyle ogólna, że niezależnie od miejsca bronienia się, przy spełnieniu przesłanek pozwala na uniknięcie kary przez przekraczającego granice obrony koniecznej.

Ponadto w ocenie Rzecznika nowelizacja mogłaby zwiększyć uprawnienia napastnika. W przypadku przekroczenia granic obrony koniecznej przez broniącego się pozwoliłaby mu na podjęcie skutecznych i legalnych działań w ramach obrony koniecznej. Wyłączona bowiem zostałaby karalność takiego zachowania, a nie jego bezprawność. Oznacza to, że przekraczając granice obrony koniecznej broniący się działa bezprawnie – napastnik mógłby więc korzystać z prawa do obrony koniecznej przeciwko broniącemu się. Wyłączenie karalności (sformułowanie „nie podlega karze") jest równoznaczne z przyznaniem prokuratorowi władzy rozstrzygania tych kwestii. Tymczasem ze względu na wagę dóbr, o których przychodzi w takich sytuacjach rozstrzygać, konieczne jest zapewnienie jawności procedury oraz niezawisłość, którą dysponuje sąd, a nie prokurator.

Odpowiedzi na to wystąpienie Rzecznik nie otrzymał.

Sprawa pani J., która targnęła się na swoje życie, i jej pracodawcy[151]

Rzecznik podjął się zbadania sprawy dwóch postępowań Prokuratury Rejonowej w Sz. Pierwsze toczyło się w sprawie doprowadzenia pracownicy firmy A.W. do targnięcia się na życie, natomiast drugie – w sprawie m.in. niedopełnienia obowiązków przez osoby odpowiedzialne za bezpieczeństwo i higienę pracy w firmie.

W odpowiedzi na pismo Rzecznika Prokurator Okręgowy poinformował, że zarzuty, iż oba postępowania zakończyły się przedwcześnie, zostały uznane za

[151] II.519.388.2017

zasadne, w związku z czym polecił Prokuratorowi Rejonowemu rozważenie podjęcia na nowo postępowań, a następnie dokonanie oceny prawnokarnej zdarzeń.

Sprawy indywidualne dotyczące ekstradycji i prawa do życia

W 2017 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł dwie kasacje, w których chodziło o prawa osób wydawanych do innego państwa, gdzie stosowane są procedury sprzeczne z prawem polskim.

Wydanie człowieka do kraju, w którym wniosek o areszt wydał starszy technik kryminalistyki[152]

Kasacja dotyczyła nienależytego rozpoznania podniesionego w apelacji zarzutu obrazy przepisów. Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że sąd odwoławczy pominął całkowicie kwestię sprzeczności procedury uwzględnienia wniosku ekstradycyjnego z prawem polskim w aspekcie trybu i kontroli stosowania tymczasowego aresztowania wobec podejrzanego.

Przepisy polskiego Kodeksu postępowania karnego przewidują sądowy tryb i kontrolę stosowania tymczasowego aresztowania, natomiast kodeks państwa żądającego wydania stanowi, że na etapie dochodzenia wstępnego tymczasowe aresztowanie może być stosowane przez prokuratora, jego zastępcę, oraz organ dochodzeniowy, osobę prowadzącą dochodzenie (śledczego) na mocy sankcji prokuratora bądź jego zastępcy. W realiach niniejszej sprawy postanowienie o zastosowaniu środka zapobiegawczego w postaci aresztu wydane zostało przez starszego technika kryminalistyki

W ocenie Rzecznika jest to ewidentnie sprzeczne z polskim prawem oraz Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Ponadto, zdaniem Rzecznika okoliczność, że ścigany nie był zaangażowany w działalność polityczną, a zarzucono mu jedynie czyn o charakterze kryminalnym, nie może stanowić argumentu negującego istnienie uzasadnionej obawy, że w państwie żądającym wydania może dojść do naruszenia wolności i praw osoby wydanej.

[152] II.510.717.2016 z 26 lipca 2017 r.

Decyzja o wydaniu osoby bez przesłuchania jej przez sąd do kraju, gdzie m.in. stosuje się tortury a sądy nie są niezawisłe[153]

Ta kasacja RPO została oddalona, gdyż przed jej rozpatrzeniem Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny wydał postanowienie o braku zgody na wydanie człowieka do innego państwa. Dotyczyła nieuwzględnienia wniosku obrońcy o doprowadzenie ściganego na posiedzenie sądu odwoławczego w przedmiocie stwierdzenia prawnej dopuszczalności wydania go do innego państwa. Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że zgodnie z utrwaloną i jednolitą linią orzecznictwa Sądu Najwyższego odstąpienie od sprowadzenia pozbawionego wolności oskarżonego, który o to wnosi, uzasadnione jest jedynie w tych przypadkach, kiedy w apelacji podnoszone są zagadnienia *stricte* prawne. Jeżeli zaś przedmiotem apelacji są kwestie natury faktycznej, np. dotyczące oceny wiarygodności dowodów i ustalenia sprawstwa, sprowadzenie oskarżonego na rozprawę jest niezbędne.

Ponadto, w toku postępowania ekstradycyjnego, obrońca ściganego przedkładał sądowi okręgowemu liczne raporty i sprawozdania organizacji międzynarodowych, które w sposób stanowczy sprzeciwiły się wydaniu ściganego. W raportach wskazywano na brak przestrzegania przez kraj żądający wydania oskarżonego podstawowych praw i wolności człowieka i obywatela; brak niezawisłości sądownictwa, trudności w dostępie do adwokata oraz m.in. stosowanie tortur i innego nieludzkiego traktowania celem pozyskania określonej treści zeznań lub wyjaśnień.

☞ Zobacz też Najważniejsze sprawy zakomunikowane polskiemu rządowi w 2017 r przez ETPCz: S**prawa Kornicka-Ziobro przeciwko Polsce (skarga nr 23037/16)**
Dotyczy błędu medycznego oraz związanego z nim postępowania przygotowawczego.

[153] II.510.890.2016 z 7 czerwca 2017 r.

Art. 39 – Zakaz eksperymentów naukowych

Nikt nie może być poddany eksperymentom naukowym, w tym medycznym, bez dobrowolnie wyrażonej zgody.

Rozwój medycyny i nauk biologicznych stawia nowe wyzwania dla ochrony praw człowieka i realizacji podstawowych praw i wolności konstytucyjnych.

Z Konstytucji wynika, że eksperymenty medyczne oraz inne nie mogą być obarczone świadomym ryzykiem negatywnych skutków dla osób poddanych eksperymentowi. Dobrowolnie wyrażona zgoda na udział w eksperymencie powinna być zawsze udzielona indywidualnie, a nie w sposób zbiorowy. Dobrowolność zgody oznacza również pełne poinformowanie o celach, przebiegu oraz możliwych następstwach poddania się procedurze. Eksperymentem naukowym może być jedynie eksperyment przeprowadzony przez osoby posiadające odpowiednią wiedzę i uprawnienia.

☞ Zagadnienia związane z bioetyką i prawami człowieka zostały opisane przy art. 38 (Prawo do ochrony życia)

Art. 40 – Zakaz tortur, nieludzkiego i poniżającego traktowania

Nikt nie może być poddany torturom ani okrutnemu, nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu i karaniu. Zakazuje się stosowania kar cielesnych.

Zakaz stosowania tortur oraz nieludzkiego, poniżającego traktowania albo karania ma charakter absolutny i bezwzględny. Jest stosunkowo nowym rozwiązaniem w polskim konstytucjonalizmie – szerszą interpretację tego przepisu znajdziemy u jego źródeł, czyli w regulacjach międzynarodowych.

Jest on zawarty m.in. w: Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1948 r.[154]*, Konwencjach Genewskich z 1949 r.* [155]*, Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z 1950 r.* [156]*, Międzynarodowym Pakcie Praw Osobistych i Politycznych z 1966 r.* [157]*.*

W europejskim systemie ochrony praw człowieka zagadnienie to reguluje przede wszystkim Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, która została podpisana przez Polskę w 1991 r., zaś weszła w życie w 1993 r. Zakaz tortur zajmuje w niej trzecie miejsce, tuż za obowiązkiem przestrzegania praw i wolności człowieka oraz prawem do życia, co oznacza, że prawo to można zaliczyć do grona praw stanowiących twardy rdzeń Konwencji, określanych jako prawa podstawowe[158]*.*

Artykuł 3 Konwencji wyraźnie podkreśla, że nikt nie może być poddany torturom ani nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu chroniąc tym samym jedną z podstawowych wartości demokratycznego społeczeństwa.

---

[154] Artykuł 5: *Nikt nie może być poddany torturom albo okrutnemu, nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu lub karaniu*

[155] Artykuł 3: (…) W *tym celu są i pozostaną zakazane w stosunku do wyżej wymienionych osób w każdym czasie i w każdym miejscu: a) zamachy na życie i nietykalność cielesną w szczególności zabójstwa we wszelkiej postaci, okaleczenia, okrutne traktowanie, tortury i męki, b) branie zakładników, c) zamachy na godność osobistą, a w szczególności traktowanie poniżające i upokarzające (…)*

[156] Artykuł 3: *Nikt nie będzie poddany torturom ani nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu lub karaniu*

[157] Artykuł 7: *Nikt nie będzie poddawany torturom albo okrutnemu, nieludzkiemu bądź poniżającemu traktowaniu lub karaniu. W szczególności nikt nie będzie poddawany, bez swej swobodnie wyrażonej zgody, doświadczeniom lekarskim lub naukowym*

[158] Zob. A. Ploszka, *Zakaz tortur. Czy na pewno bezwzględny?* [w]: Przegląd Prawniczy UW, nr I-II, rok XI, Warszawa 2012 r., str. 124

Tak szerokie ujęcie powyższego zakazu było celem zamierzonym. Artykuł 3 nie przewiduje wyjątków i odstępstw nawet w przypadku wojny lub innego niebezpieczeństwa publicznego. Oznacza to, że winien on obowiązywać nawet w najcięższych sytuacjach, jak walka z terroryzmem i zorganizowaną przestępczością.

Konwencja także bezwzględnie zakazuje stosowania tortur i nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania, niezależnie od postępowania danych osób[159]*. Użycie siły wobec drugiej osoby możliwe jest jedynie w niektórych sytuacjach o charakterze ściśle koniecznym, określonych w przepisach prawnych (np. stosowanie środków przymusu bezpośredniego wobec osób zagrażających życiu swojemu lub życiu i bezpieczeństwu innych osób). Natomiast każde użycie siły, które wykracza poza ścisłą konieczność, narusza ludzką godność i stanowi naruszenie art. 3 Konwencji*[160]*.*

Ochronę praw człowieka zawartych w Konwencji zapewnia Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPCz), który rozpatruje skargi i zobowiązuje Państwa-Strony do udoskonalania i uszczelniania systemów prawnych mogących stanowić pole do nadużyć. Wieloletnia praktyka Trybunału pozwoliła na rozróżnienie pojęć takich jak tortury i nieludzkie, poniżające traktowanie, a także sformułowania definicji tortur, która po raz pierwszy pojawiała się w Deklaracji w sprawie ochrony wszystkich osób przed torturami oraz innym okrutnym, nieludzkim lub poniżającym traktowaniem albo karaniem z dnia 9 grudnia 1975 r. [161]*, a następnie w Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 10 grudnia 1984 r.* [162]

We współczesnym orzecznictwie Trybunał określa ***tortury*** *wyłącznie jako umyślne, nieludzkie traktowanie powodujące bardzo poważne i okrutne cierpienie*[163]*. Za* ***nieludzkie*** *uznaje zachowanie, jeżeli, między innymi, było ono stosowane z premedytacją przez wiele godzin i spowodowało albo faktyczne uszkodzenie ciała, albo intensywne fizyczne i psychiczne cierpienie. Natomiast traktowanie można określić jako* ***poniżające****, jeżeli miało na celu wywołanie*

[159] Zob. wyrok z dnia 24.07.2014 r w sprawie Al Nashiri przeciwko Polsce, skarga nr 28761/11, § 507 (wyrok w sprawie tajnych więzień CIA w Polsce)
[160] Zob. Konwencja o Ochronie Praw człowieka i Podstawowych Wolności. Tom I. Komentarz do artykułów 1-18. L. Garlicki red., Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2010 r., str. 99.
[161] Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 3452(XXX)
[162] Dz. U. z 1989. Nr 63, poz. 378
[163] Por. Sprawa Al Nashiri przeciwko Polsce (skarga nr 28761/11, wyrok z dnia 24.07.2014)

w ofierze uczucia strachu, udręczenia i niższości będącego w stanie poniżyć i upokorzyć. Jednocześnie, Trybunał stale podkreślał, że wchodzące w grę cierpienie i poniżenie musi w każdym razie wykraczać poza nieunikniony element cierpienia lub poniżenia związany z daną formą zgodnego z prawem traktowania lub karania[164].

W rozumieniu Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur ***tortury*** *oznaczają każde działanie, którym jakiejkolwiek osobie umyślnie zadaje się ostry ból lub cierpienie, fizyczne bądź psychiczne, w celu uzyskania od niej lub od osoby trzeciej informacji lub wyznania, w celu ukarania jej za czyn popełniony przez nią lub osobę trzecią albo o którego dokonanie jest ona podejrzana, a także w celu zastraszenia lub wywarcia nacisku na nią lub trzecią osobę albo w jakimkolwiek innym celu wynikającym z wszelkiej formy dyskryminacji, gdy taki ból lub cierpienie powodowane są przez funkcjonariusza państwowego lub inną osobę występującą w charakterze urzędowym lub z ich polecenia albo za wyraźną lub milczącą zgodą. Określenie to nie obejmuje bólu lub cierpienia wynikających jedynie ze zgodnych z prawem sankcji, nieodłącznie związanych z tymi sankcjami lub wywołanych przez nie przypadkowo.*

Konwencja, mimo wprowadzenia definicji tortur oraz powołania ciała skargowego w postaci Komitetu przeciwko torturom ONZ, którego zadaniem jest m.in. badanie wszelkich zgłoszeń dotyczących tortur, nie odnosi się do kwestii zapobiegania torturom i nieludzkiemu traktowaniu. Tymczasem w latach 70. rozpoczęła się dyskusja na temat znaczenia działań prewencyjnych w eliminowaniu tego typu praktyk[165]*. Ukoronowaniem starań o uzupełnienie systemu prewencji tortur było podpisanie w dniu 18 grudnia 2002 r. Protokołu Fakultatywnego do Konwencji ONZ w sprawie zakazu stosowania tortur oraz nieludzkiego i poniżającego traktowania (dalej zwanym Protokołem lub OPCAT). Tym samym*

[164] Por. sprawa Piechowicz przeciwko Polsce (skarga nr 2007 r.1/07, wyrok z dnia 17.04.2012 r.)

[165] Już wówczas kilka organizacji międzynarodowych połączyło swoje siły w celu znalezienia dodatkowych, bardziej pragmatycznych, sposobów zapobiegania takim nadużyciom. Szwajcarski filantrop Jean Jacques Gautier, zainspirowany wynikami wizyt więzień przeprowadzanych przez Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża podczas wojny, starał się stworzyć system regularnych wizyt wszystkich miejsc zatrzymań na całym świecie. W 1977 r. powołał Stowarzyszenie Zapobiegania Torturom (APT), niezależną organizację pozarządową z siedzibą w Genewie, która od początku broniła prostej, lecz nowatorskiej zasady wysuniętej przez niego, iż wizytowanie miejsc, w których przebywają ludzie pozbawieni wolności to najbardziej skuteczna metoda zapobiegania torturom i maltretowaniu. Przez wiele lat członkowie APT zabiegali o utworzenie takiego systemu w strukturach ONZ.

społeczność międzynarodowa wyraziła swój oficjalny sprzeciw wobec stosowania tortur oraz innych form okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania.

Zgodnie z Protokołem jednym z najskuteczniejszych sposobów zapobiegania torturom jest stworzenie systemu regularnych, kontrolnych wizyt przeprowadzanych w miejscach, gdzie przebywają osoby pozbawione wolności. Protokół przewiduje powołanie tzw. międzynarodowego mechanizmu prewencji oraz krajowych mechanizmów prewencji. Zgodnie z OPCAT każde państwo-strona zezwala na przeprowadzanie wizyt przez obydwa mechanizmy w jakimkolwiek miejscu pozostającym pod jego jurysdykcją i kontrolą, gdzie przebywają lub mogą przebywać osoby pozbawione wolności na podstawie polecenia organu władzy publicznej bądź za jego namową, zgodą lub przyzwoleniem.

Polska ratyfikowała OPCAT w 2005 r.[166]*, krajowy mechanizm prewencji [tortur] (KMPT) powołany został w 2008 r. Funkcja ta powierzona została RPO*[167]*.*

[166] Dz. U. z 2007 r. nr 30, poz. 192
[167] Dz. U. z 2014 r., poz. 1648

Definicja tortur w Kodeksie Karnym[168]

W 2017 r. Sejm podjął prace, ale następnie odrzucił projekt poselski wprowadzający, zgodnie z postulatami Rzecznika Praw Obywatelskich, zakaz tortur do Kodeksu karnego[169].

Postulat RPO[170] wynika z tego, że w latach 2008-2015 za dopuszczenie się przestępstwa z art. 246 kodeksu karnego, noszącego częściowo znamiona tortur, określonych w Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, skazano w Polsce prawomocnie 33 funkcjonariuszy Policji w 22 sprawach karnych.

W przeciwieństwie do niektórych państw europejskich (jak chociażby Francja, Wielka Brytania, Niemcy, Finlandia, Rumunia i Albania) polski kodeks karny nie przewiduje tymczasem odrębnego przestępstwa tortur. Niektóre zachowania mogące nosić cechy takich czynów uregulowane są w szczególności w art. 246 k.k., art. 247 §1 i 3 k.k. i art. 231 §1 k.k.

Słowo „tortury" w polskim kodeksie karnym pojawia się wyłącznie w kontekście jeńców wojennych w art. 123 §2 k.k. Polskie przepisy karne nie odzwierciedlają jednak wszystkich elementów definicji z Konwencji. Nie przewidują bowiem ich stosowania „w celu ukarania osoby za czyn popełniony przez nią lub osobę trzecią albo o którego dokonanie jest ona podejrzana, a także w celu zastraszenia lub wywarcia nacisku na nią lub trzecią osobę albo w jakimkolwiek innym celu wynikającym z wszelkiej formy dyskryminacji". W kodeksie karnym jest też mowa o działaniach wyłącznie funkcjonariusza publicznego lub osoby działającej na jego polecenie. Tymczasem Konwencja stanowi także w kontekście definicji tortur o „innej osobie występującej w charakterze urzędowym" lub osobie działającej za ich „wyraźną lub milczącą zgodą". Polskie przepisy karne dotyczące sprawstwa, pomocnictwa i podżegania, nie wyczerpują zatem definicji z art. 1 CAT.

Brak odrębnego przestępstwa tortur i uwzględnienia wszystkich elementów ich definicji z CAT ma określone konsekwencje praktyczne:

- może uniemożliwić ściganie i karanie faktycznych sprawców,

[168] IX.071.1.2015, KMP.570.3.2017
[169] Druk sejmowy 1702, www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=BAF3D67FBA2075C7C1258154003231E3
[170] KMP.570.3.2017, pismo z 18 kwietnia 2017 r., ponaglenie z 6 lipca 2017 r.

- ze względu na sposób prowadzenia statystyk przez sądy, prokuraturę i policję, a także praktykę postępowań przygotowawczych, określenie faktycznej liczby przypadków stosowania tortur w Polsce jest znacznie utrudnione,
- wprowadzenie odrębnego przestępstwa tortur miałoby też wymiar symboliczny. Stanowiłoby wyraźne zarysowanie granicy między aktami przemocy, jakiej dopuszczają się osoby prywatne i ci, którzy reprezentują państwo lub działają za zgodą władz.

Postulat i argumenty przemawiające za wprowadzeniem do porządku prawnego przestępstwa tortur jest znany polskim władzom od lat. Zgłaszały go zarówno organizacje pozarządowe jak i instytucje międzynarodowe, zajmujące się ochroną praw człowieka.

Sprawy ludzi, wobec których stosowano w Polsce tortury

Z prawomocnych wyroków polskich sądów wynika, że funkcjonariusze dopuszczali się wobec zatrzymanych rozmaitych form przemocy fizycznej i psychicznej, m.in. bili ich w pięty pałkami, dusili, ściskali jądra, rozbierali i wystawiali przez okno na widok publiczny, używali ręcznego miotacza gazu, wielokrotnie bez potrzeby przeprowadzali rewizję osobistą połączoną z koniecznością zdjęcia bielizny. Straszyli też zatrzymanych bronią, psem, zgwałceniem, czy podrzuceniem narkotyków i sprowokowaniem odpowiedzialności karnej z tego tytułu.

Tortury najczęściej miały miejsce przed formalnym przesłuchaniem – w czasie tzw. rozpytań, robionych zazwyczaj przez funkcjonariuszy wydziałów kryminalnych. Chodziło przy tym o „naprowadzenie śledztwa na właściwe tory" i zmuszenie ofiary, by w czasie formalnie protokołowanego śledztwa składała takie wyjaśnienia, jakich oczekiwali funkcjonariusze. Odnotowano również przypadki przemocy w czasie formalnych przesłuchań i po zatrzymaniu – w czasie transportu na komendę. Sądy w czasie procesów potwierdzały, że ofiary w większości zachowywały się spokojnie – nie stawiały oporu przy zatrzymaniu, nie było konieczności stosowania środków przymusu bezpośredniego. To funkcjonariusze od początku byli agresywni, nastawieni na konfrontację

i przekonani o bezkarności. Przemoc była stosowana wobec zatrzymanych nagle, zaś ofiary pozostawały w większości skute kajdankami, nie mając najmniejszych szans obrony.

Rzecznik – na podstawie doświadczeń z pracy ekspertów Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur (wyspecjalizowanej komórki Biura badającej prewencyjnie miejsca pozbawienia wolności[171]) oraz współpracy międzynarodowej w przeciwdziałaniu torturom – wielokrotnie podkreśla, że tortury są stale obecne we współczesnym świecie, także w Polsce. Zmieniają się tylko ich formy – dziś tortury są coraz bardziej wymyślne, trudniejsze do identyfikacji i przeprowadzenia skutecznego śledztwa. Część z nich, jak np. pozbawianie snu, zmuszanie do długotrwałego przebywania w powodującej ból pozycji, symulowanie egzekucji, izolacja, czy wszelkie formy psychicznego znęcania się – nie pozostawiają widocznych śladów, stąd możliwości dowodowe jakimi dysponują prokuratorzy i sędziowie, nie zawsze pozwalają na ujawnienie i ukaranie winnych.

Sprawy, w których doszło do tortur w czasie interwencji funkcjonariuszy publicznych

W 2017 r. w Zespole Prawa Karnego BRPO podjęto działania w 31 sprawach zainicjowanych z urzędu.

Podobnie jak w przypadku prawa do życia (art. 38 Konstytucji) w każdej z takich zgłoszonych Rzecznikowi spraw monitoruje on bieg postępowania przygotowawczego. W przypadku prawomocnego umorzenia takiego postępowania – badane są jego akta pod kątem należytego zrealizowania obowiązku Państwa, a w razie stwierdzenia uchybień – kierowane są wystąpienia wskazujące na potrzebę ich usunięcia.

[171] Patrz Część II Informacji – wykonywanie przez Rzecznika Praw Obywatelskich zadań Krajowego Mechanizmu Prewencji

Rola personelu medycznego w przeciwdziałaniu złemu i poniżającemu traktowaniu osób pozbawionych wolności[172]

Sytuacja w zakresie dokumentowania i zgłaszania przypadków tortur m.in. przez lekarzy i Służbę Więzienną jest w Polsce nadal niezadowalająca.

Potwierdzają to wizytacje przedstawicieli Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur w jednostkach penitencjarnych.

Brak procedur opisujących reakcję personelu na informację o poddawaniu kogoś torturom lub innym formom przemocy może prowadzić do nieudzielenia pomocy ofierze bądź udzielenia jej w nieodpowiednim czasie. Dokumentowanie wszelkich urazów często jest robione bardzo powierzchownie. Z kolei personel więzienny, który powziął informację na temat wyżej opisywanych praktyk, nie zawsze zgłasza to organom ścigania.

Niepokoi także fakt, że wiedza personelu medycznego, a także innych pracowników Służby Więziennej na temat Protokołu Stambulskiego jest znikoma.

- Z treści Protokołu Stambulskiego[173] wynika m.in., że lekarze mają obowiązek raportowania i wskazywania działań, które są nieetyczne, obejmują zastosowanie przemocy, są nieadekwatne lub stwarzają zagrożenie dla zdrowia pacjenta. W takim przypadku lekarz ma etyczny obowiązek podjęcia natychmiastowych działań.
- Sprawę należy zgłosić również odpowiednim władzom lub organizacjom międzynarodowym, które mogą przeprowadzić dochodzenie, jednak nie narażając przy tym na ryzyko pacjentów, ich rodzin i siebie samych.
- Konieczność właściwego dokumentowania obrażeń i zarzutów tortur oraz innego nieludzkiego i poniżającego traktowania określają również tzw. *Reguły Mandeli* (*Wzorcowe reguły minimalne Organizacji Narodów Zjednoczonych dotyczące postępowania z więźniami),* wskazując, że informacje dotyczące m.in. wniosków i skarg, o ile nie mają poufnego charakteru, powinny być zawarte w systemie ewidencji więźniów w odniesieniu do każdego nowoprzyjętego więźnia.

[172] KMP.571.6.2017

[173] https://www.rpo.gov.pl/pl/content/protokół-stambulski-podręcznik-skutecznego-badania-i-dokumentowania-tortur-oraz-innego-okrutnego

- Europejski Komitet ds. Zapobiegania Torturom i Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT) również wielokrotnie zwracał uwagę na dokładne rejestrowanie urazów i przekazywanie informacji na ten temat do właściwych organów.

Staranne i niezwłoczne udokumentowanie i zgłaszanie takich dowodów medycznych znacznie ułatwia badanie przypadków złego traktowania i pociągnięcie do odpowiedzialności sprawców, co z kolei stanowi istotny element zapobiegania niewłaściwemu traktowaniu w przyszłości.

Rzecznik zwrócił się[174] do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o wydanie wytycznych w zakresie właściwego dokumentowania fizycznych i psychicznych skutków tortur oraz innego nieludzkiego i poniżającego traktowania oraz zgłaszania takich przypadków właściwym organom ścigania.

Dyrektor odpowiedział[175], że systematycznie uwrażliwia funkcjonariuszy i pracowników cywilnych więziennej służby zdrowia na aspekty dotyczące przestrzegania praw człowieka, w tym na treści „Protokołu stambulskiego" w ramach szkoleń wstępnych, oficerskich i podoficerskich, kursokonferencji i odpraw penitencjarno-ochronnych. Po interwencji RPO przypomniał też wszystkim Dyrektorom Okręgowym i Komendantom Ośrodków Szkolenia Służby Więziennej o konieczności uwzględniania w harmonogramie szkoleń więziennej służby zdrowia tematów dotyczących praw człowieka.

Monitoring przestrzegania praw cudzoziemców przebywających w detencji[176]

Umieszczanie w strzeżonych ośrodkach cudzoziemców – ofiar przemocy i tortur jest dla nich nieuzasadnionym przedłużaniem cierpienia.

W jaki sposób Straż Graniczna postępuje z cudzoziemcami, którzy mogli przed przyjazdem do Polski doświadczyć tortur, a także z dziećmi, kobietami w ciąży i osobami z niepełnosprawnościami? W 2017 r. po wizytacjach prewencyjnych w ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców eksperci Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur zanalizowali *Zasady postępowania Straży*

[174] KMP.571.6.2017 z 24 października 2017 r.
[175] Pismo z 7 listopada 2017 r.
[176] KMP.572.4.2016

Granicznej z cudzoziemcami wymagającymi szczególnego traktowania – wewnętrzny dokument, na który, w toku czynności, wielokrotnie powoływali się funkcjonariusze Służby Granicznej.

Za osoby wymagające szczególnego traktowania uznaje się małoletnich, małoletnich bez opieki, osoby z niepełnosprawnościami, osoby starsze, kobiety w ciąży, osoby samotnie wychowujące dzieci, ofiary tortur, zgwałcenia lub innych poważnych form przemocy psychicznej, fizycznej lub seksualnej[177].

Za bardzo niepokojące należy uznać przeświadczenie funkcjonariuszy Straży Granicznej, iż dzięki rozwiązaniom przyjętym w *„Zasadach…”* są w stanie zapewnić takim osobom właściwą opiekę w ramach strzeżonego ośrodka.

Nie negując chęci pomocy cudzoziemcom – ofiarom tortur lub innych form przemocy – Rzecznik przypomniał, iż osoby takie, niezależnie od podstawy umieszczenia w ośrodku powinny być bezwzględnie zwolnione już w chwili, gdy zaistnieje uprawdopodobnione podejrzenie, że była wobec nich stosowana przemoc. Tak wprost stanowi ustawa.

Rzecznik zwrócił się[178] do Komendanta Głównego Straży Granicznej o wprowadzenie skutecznych mechanizmów wczesnej identyfikacji ofiar tortur lub innych form przemocy pozwalających na wyeliminowanie przypadków bezprawnej detencji cudzoziemców oraz efektywnych mechanizmów identyfikacji ofiar tortur wśród cudzoziemców znajdujących się już w detencji, bez względu na podstawę ich umieszczenia, tak by w ich przypadku detencja została jak najszybciej zakończona. Brak skutecznego mechanizmu wczesnej identyfikacji ofiar tortur i efektywnego mechanizmu identyfikacji tuż po osadzeniu w detencji naraża państwo polskie na odpowiedzialność odszkodowawczą z tytułu niesłusznego pozbawienia wolności.

Komendant nie zgodził się z zarzutem, że pobyt cudzoziemców w strzeżonych ośrodkach powoduje zagrożenie dla ich zdrowia[179]. Osoby te mają zapewnioną opiekę medyczną i są pod kontrolą. Istotą zaś *Zasad postępowania Straży Granicznej z cudzoziemcami wymagającymi szczególnego traktowania* nie jest zwolnienie z ośrodka. Algorytm postępowania w ośrodkach służy bowiem

[177] Zgodnie z definicją przyjętą w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2008 r./115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. W *sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez Państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przybywających obywateli państw trzecich*

[178] KMP.572.4.2016 z 30 czerwca 2017 r.

[179] Pismo z 28 lipca 2017 r.

wczesnej identyfikacji osób o szczególnych potrzebach i przede wszystkim zapewnieniu jak najszybciej niezbędnej i specjalistycznej opieki medycznej oraz psychologicznej.

☞ Historie osób, które najprawdopodobniej były ofiarami tortur, a przebywają w miejscach detencji, można przeczytać w omówieniu problemów z art. 56 Konstytucji (Prawo do azylu oraz status uchodźcy)

Stosowanie paralizatorów przez policjantów[180]

Na jakich zasadach policjanci używają paralizatorów?

Media wielokrotnie informowały o przypadkach stosowania przez funkcjonariuszy policji przemocy – w tym nadużywania środków przymusu bezpośredniego – w wyniku czego dochodziło do obrażeń a nawet śmierci osób, wobec których podejmowane były czynności. Interwencje RPO doprowadziły w 2017 r. do formalnego zakazu używania przez policjantów paralizatorów prywatnych. Komendant Główny Policji zwrócił też podległym jednostkom uwagę na problem właściwego stosowania paralizatorów.

W ocenie Rzecznika w przypadkach tych może dochodzić do naruszeń zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania lub karania.

Rzecznik podjął z urzędu m.in. sprawę dotyczącą bezprawnego użycia paralizatora (prywatnego) podczas interwencji wobec dwóch zatrzymanych w L., w wyniku czego jeden z nich – obywatel Francji – doznał obrażeń ciała skutkujących rozstrojem zdrowia.

Jest to kolejny przypadek użycia przez funkcjonariusza Policji prywatnego paralizatora. Posiadanie oraz używanie prywatnego sprzętu (na przykład paralizatorów) przez policjantów w trakcie służby jest zdaniem Rzecznika całkowicie niedopuszczalne. Używanie tego rodzaju urządzeń zawsze wiąże się z niebezpieczeństwem dla życia i zdrowia osób, wobec których prowadzone są interwencje. Sprzęt nieposiadający stosownych zezwoleń zwiększa to niebezpieczeństwo.

[180] II.519.663.2017

Rzecznik zwrócił się[181] do Komendanta Głównego Policji o zbadanie problemu wykorzystywania prywatnych urządzeń stanowiących środki przymusu bezpośredniego, a także o ustalenie, ile spraw w tej materii było przedmiotem postępowań wewnętrznych i ewentualnie, przygotowawczych.

Komendant odpowiedział[182], że wszystkie jednostki Policji dostały pisma zawierające głęboką dezaprobatę wobec zachowań opisanych m.in. w wystąpieniu Rzecznika i kategoryczny zakaz posiadania i wykorzystywania – w czasie służby i podczas realizacji zadań służbowych – jakichkolwiek prywatnych środków przymusu bezpośredniego lub urządzeń podobnie działających. Komendant polecił także niezwłoczne sprawdzenie wyposażenia do służby wszystkich policjantów, a w przypadku ujawnienia tego rodzaju środków – podjęcie radykalnych działań eliminujących takie sytuacje, łącznie z kierowaniem stosowanych zawiadomień do prokuratury. Rzecznik monitoruje toczące się postępowanie karne w tej sprawie.

Sprawa śmierci Igora Stachowiaka

Igor Stachowiak zmarł na komisariacie policji we Wrocławiu w maju 2016 r. po tym, jak zatrzymany i skuty kajdankami został rażony przez policjantów prądem z paralizatora. Torturowany był w łazience – jedynym miejscu, w którym nie ma monitoringu. Jednak, jak się okazało, sam policyjny paralizator wyposażony jest w kamerę rejestrującą użycie tego narzędzia przymusu. Sprawę istnienia nagrań ujawnił po roku od śmierci Igora Stachowiaka redaktor Wojciech Bojanowski z TVN.

Rzecznik pytał więc w 2017 r. policję i prokuraturę, od kiedy znane były zapisy nagrania i jak przebiegało postepowanie. Uzyskane informacje pozwalają prześledzić sposób prowadzenia tej sprawy[183].

[181] II.519.663.2017 z 20 czerwca 2017 r.
[182] Pismo z 4 lipca 2017 r.
[183] www.rpo.gov.pl/pl/tagi/Sprawa-Igora-Stachowiaka

Zasady stosowania paralizatorów przez funkcjonariuszy Straży Granicznej[184]

Rzecznik zbadał okoliczności dwóch interwencji z użyciem paralizatorów przez funkcjonariuszy Straży Granicznej w ośrodku strzeżonym dla cudzoziemców oraz ośrodku dla cudzoziemców ubiegających się o ochronę międzynarodową.

Zgodnie z przepisami[185] w sytuacjach opisanych w ustawie o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej[186] funkcjonariusze Straży Granicznej mają prawo użyć środków przymusu bezpośredniego, w tym również przedmiotów służących obezwładnianiu przy pomocy energii elektrycznej. W ocenie Rzecznika sama możliwość zastosowania tego środka nie oznacza jednak, że urządzenia takie powinny wchodzić w skład standardowego ekwipunku funkcjonariuszy podejmujących interwencje w ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców lub otwartych ośrodkach dla osób ubiegających się o ochronę międzynarodową. W obu rodzajach placówek przebywać mogą, i zwykle przebywają, osoby znajdujące się w różnym stanie psychofizycznym, będącym często wynikiem doświadczonej wcześniej przemocy, czy prześladowań w kraju pochodzenia. Są wśród nich ofiary tortur, cierpiące na zespół stresu pourazowego (PTSD). Zarówno w ośrodkach detencyjnych, jak i w placówkach otwartych mogą też przebywać rodziny z dziećmi, a także dzieci pozbawione opieki.

Rzecznik zwrócił się[187] do Komendanta Głównego SG o rozważenie wprowadzenia wewnętrznych regulacji dotyczących zasad stosowania paralizatorów, zwłaszcza podczas interwencji w ośrodkach strzeżonych lub otwartych ośrodkach dla osób ubiegających się o ochronę międzynarodową.

Komendant odpowiedział[188], że przedstawione przez Rzecznika zdarzenia miały charakter incydentalny, zaś reakcja funkcjonariuszy Straży Granicznej była adekwatna i zgodna z przepisami. Paralizator nie stanowi wyposażenia każdego funkcjonariusza Straży Granicznej. Używany jest jedynie w przypadku doprowadzenia osoby lub wystąpienia sytuacji nadzwyczajnej. To, że

---

[184] XI.542.26.2017
[185] Ustawa o Straży Granicznej z 12 października 1990. (Dz.U. z 2016 r. poz. 1643, ze zm.)
[186] Ustawa z 24 maja 2013 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 1120)
[187] XI.542.26.2017 z 24 października 2017 r.
[188] Pismo z 9 listopada 2017 r.

przeszkolony funkcjonariusz ma certyfikowany paralizator, nie oznacza, że urządzenie to będzie użyte. Dlatego zdaniem Komendanta nie ma potrzeby wprowadzenia dodatkowych regulacji.

Stosowanie środków przymusu bezpośredniego wobec osób przebywających w zakładach karnych i aresztach śledczych na podstawie przepisów ustawy o ochronie zdrowia psychicznego[189]

Pracownicy Biura RPO wizytowali jednostki penitencjarne, w których funkcjonują szpitale więzienne. Badali przypadki stosowania wobec osób przebywających w zakładach karnych i aresztach śledczych przymusu bezpośredniego na podstawie przepisów ustawy o ochronie zdrowia psychicznego[190]. Ujawnili 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.

Wystąpienia RPO przyniosły w tej sprawie w 2017 r. skutek w postaci zapowiedzi zmian prawa i postępowania.

Zdaniem Rzecznika wskazane jest, aby w szpitalach, w których są oddziały psychiatryczne lub oddziały, gdzie przebywają pacjenci, wobec których może być stosowany przymus bezpośredni, zostały utworzone pomieszczenia do izolacji. Izolacja jest bowiem środkiem bardziej efektywnym i mniej dolegliwym niż podanie leku pod przymusem bądź unieruchomienie.

Ponadto, w ocenie Rzecznika, w trosce o dobro pacjentów, należy doprowadzić do tego, by w pomieszczeniach do stosowania unieruchomienia były urządzenia do monitoringu. Zasadnym wydaje się też wprowadzenie do planów kontroli przez zwierzchnie organy więziennictwa także kwestii dotyczących stosowania przymusu bezpośredniego.

Zdaniem Rzecznika administracja więzienna i więzienna służba zdrowia powinny stworzyć pacjentom szpitali psychiatrycznych możliwości korzystania

[189] IX.517.3524.2016
[190] Ustawa z 19 sierpnia 1994 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 546)

z przysługującego im prawa do pomocy Rzecznika Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego.

Rzecznik zwrócił się[191] do Dyrektora Generalnego SW o stanowisko.

W wystąpieniu do Ministra Zdrowia Rzecznik podkreślił natomiast konieczność uregulowania kwestii uprawnień funkcjonariuszy Służby Więziennej w zakresie wykonywania przymusu bezpośredniego. W obowiązującym do 31 grudnia 2017 r. stanie prawnym podstawą do nich jest rozporządzenie Ministra Zdrowia[192]. W ocenie Rzecznika podstawą do podejmowania działań w tak wrażliwej sferze powinna być ustawa. Minister przyjął argument Rzecznika[193]. Odpowiedni przepis wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2018 r.

Dyrektor Generalny SW zapewnił[194], że dyrektorzy podmiotów leczniczych przy jednostkach penitencjarnych na bieżąco nadzorują realizację procedury stosowania przymusu bezpośredniego na podstawie przepisów ustawy o ochronie zdrowia psychicznego. W przypadku uwzględnienia proponowanych zmian w ustawie o ochronie zdrowia psychicznego w zakresie utrwalania obrazu i dźwięku Służba Więzienna zostanie zobligowana do modernizacji monitoringu[195]. Dyrektor polecił dyrektorom okręgowym przeprowadzenie szkoleń dotyczących stosowania przymusu bezpośredniego na podstawie przepisów ustawy o ochronie zdrowia psychicznego wobec osób pozbawionych wolności.

Brak w oddziałach i szpitalach psychiatrycznych sygnalizacji alarmowo-przyzywowej dla pacjentów[196]

Instalacji alarmowo-przyzywowej nie ma w niektórych wizytowanych oddziałach psychogeriatrycznych, gdzie część pacjentów to wyłącznie osoby leżące.

Europejski Komitet do spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT) w raportach z wizytacji szpitali

[191] IX.517.3524.2016 z 17 stycznia 2017 r.
[192] Rozporządzenie z 28 czerwca 2012 r.w sprawie sposobu stosowania i dokumentowania zastosowania przymusu bezpośredniego oraz dokonywania oceny zasadności jego zastosowania (Dz.U. z 2012 r. poz. 740)
[193] Pismo z 9 lutego 2017 r.
[194] Pismo z 10 lutego 2017 r.
[195] Przepis nakładający taki obowiązek wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2018 r.
[196] KMP.574.4.2017

psychiatrycznych wielokrotnie rekomendował montaż i konserwację urządzeń służących do wezwania pomocy. Również w ocenie Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur przyciski alarmowo-przyzywowe są niezwykle ważne dla komfortu psychicznego chorych i osób z niepełnosprawnościami.

Zdaniem Rzecznika problem należy rozwiązać w sposób systemowy. Problem może wynikać z różnicy między rozporządzeniami resortów zdrowia i infrastruktury, określających warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać szpitale (budynki użyteczności publicznej) oraz inne typy budynków. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury[197] mieszkania w budynku mieszkalnym wielorodzinnym i odrębne mieszkania w budynku zamieszkania zbiorowego należy wyposażyć w instalację wejściowej sygnalizacji dzwonkowej oraz w odpowiednią sygnalizację alarmowo-przyzywową dostosowaną do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Tymczasem w rozporządzeniu Ministra Zdrowia[198] takich zaleceń nie ma.

Rzecznik zwrócił się[199] do Ministra Zdrowia o podjęcie działań legislacyjnych. Minister Zdrowia za bezzasadne uznał jednak[200] wprowadzenie obowiązku wyposażania oddziałów psychiatrycznych w sygnalizację alarmowo-przyzywową z uwagi na fakt, że pacjenci oddziałów psychiatrycznych są pod stałą obserwacją personelu pielęgniarskiego.

Rzecznik przygotowuje kolejne wystąpienie generalne w tej sprawie.

Długoletnie pobyty w szpitalach psychiatrycznych w ramach środka zabezpieczającego[201]

W zakładach psychiatrycznych przebywają osoby kierowane tam przez sąd w ramach wykonywania środka zabezpieczającego. Może tak być, że ktoś przywłaszcza sobie mienie albo grozi sąsiadom, a sąd stwierdza, że taka osoba nie może ponosić prawnych konsekwencji swych czynów ze względu na

[197] Rozporządzenie z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, Dz.U. z 2015 r. poz. 1422
[198] Rozporządzenie z 26 czerwca 2012 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać pomieszczenia i urządzenia podmiotu wykonującego działalność leczniczą, Dz.U. z 2012 r. poz. 739
[199] KMP.574.4.2017 z 22 maja 2017 r.
[200] Pismo z 9 sierpnia 2017 r.
[201] IX.517.1476.2017

niepoczytalność w momencie popełnienia czynu zabronionego. Trafia wtedy do szpitala, gdzie jest pozbawiona wolności, a pobyt w szpitalu może trwać latami. Dlatego przestrzeganie praw tych osób jest przedmiotem stałego zainteresowania Rzecznika (interwencje, kasacje w indywidualnych sprawach, wizytacje szpitali psychiatrycznych, badanie indywidualnych przypadków osób internowanych).

Szczególne zaniepokojenie, zwłaszcza w kontekście skuteczności prowadzonych terapii czy postępowania leczniczego, mogą wzbudzać przypadki wieloletnich, nawet 42-letniego albo 47-letniego pobytu w zakładach psychiatrycznych.

Powstaje wątpliwość, czy długotrwałe stosowanie środka zabezpieczającego pozwala osiągnąć cel, któremu ma on służyć (określa go art. 202 k.k.w. – jest to poprawa stanu zdrowia i zachowania sprawcy czynu zabronionego w stopniu umożliwiającym jego funkcjonowanie w społeczeństwie w sposób niestwarzający zagrożenia porządku prawnego, a w wypadku sprawcy umieszczonego w zakładzie psychiatrycznym – również dalsze leczenie w warunkach poza tym zakładem).

- Rzecznik zwrócił uwagę na fakt, iż rozliczenie kosztów hospitalizacji w ramach detencji sądowej jest niezależne od długości jej trwania.
- Kwestia finansowania placówek medycznych, w których wykonywane są środki zabezpieczające, związana jest także z zapewnieniem im właściwej obsady kadrowej. Personel medyczny tych oddziałów psychiatrycznych, wśród największych problemów wymienia nieadekwatną do potrzeb liczbę etatów pielęgniarskich oraz kwestie rzeczywistej obsady etatowej lekarzy.

Rzecznik poprosił[202] Ministra Zdrowia o stanowisko, ale Minister nie zgodził się z poglądem Rzecznika Praw Pacjenta[203], że sposób wyceny świadczeń psychiatrii sądowej nie przekłada się na wzrost efektywności leczenia. Sugerowane przez RPO obniżenie stawki przeznaczonej na leczenie w miarę czasu trwania nieskutecznej terapii mogłoby w ocenie Ministra doprowadzić do nagannego, ale ekonomicznie wymuszanego kończenia detencji osób niewyleczonych i nadal stwarzających zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego.

[202] IX.517.1476.2017 z 28 czerwca 2017 r.
[203] Pismo z 12 lipca 2017 r.

Zasady postępowania w przypadku zdarzenia nadzwyczajnego[204]

Pracownicy Biura RPO regularnie analizują tygodniowe zestawienia zdarzeń nadzwyczajnych sporządzane w Centralnym Zarządzie Służby Więziennej na podstawie meldunków z poszczególnych jednostek penitencjarnych[205].

W ocenie Rzecznika szczególnie ważne jest, aby bezwzględnie wszystkie zdarzenia były niezwłocznie zgłaszane, a meldunek o zdarzeniu zawierał jego rzetelny opis i informacje istotne dla jego wstępnej oceny.

Tymczasem często problemem jest lakoniczny opis zdarzenia, a to przecież na jego podstawie organ nadzoru może zdecydować o przejęciu sprawy lub objęciu jej nadzorem. Powinny znaleźć się w nim zatem m.in. okoliczności i przebieg zdarzenia oraz dane osób w nim uczestniczących. W badanych sprawach stwierdza się również inne nieprawidłowości, np. do prowadzenia czynności wyjaśniających wyznaczane są osoby, które w sposób bezpośredni lub pośredni miały związek ze zdarzeniem nadzwyczajnym.

Rzecznik wskazał także na potrzebę poszerzenia katalogu zdarzeń, w których czynności wyjaśniające prowadzi organ nadzoru, o wszystkie zdarzenia, w których dochodzi do uszkodzeń ciała – a nie tylko te, których skutkiem było ciężkie uszkodzenie ciała – gdy ma to związek z działaniem funkcjonariusza lub pracownika. Niezbędne wydają się też szkolenia dla dyrektorów zakładów karnych i aresztów śledczych oraz dyrektorów okręgowych, obejmujące w szczególności postępowanie w zakresie zgłaszania zdarzeń nadzwyczajnych, prowadzenia czynności wyjaśniających oraz kontroli ich wyników przez przełożonych.

Rzecznik zwrócił się w tej sprawie do Dyrektora Generalnego SW[206], a ten odpowiedział[207], że w Centralnym Zarządzie Służby Więziennej trwają prace nad nowelizacją zarządzenia, którego materia będzie obejmowała zakres dwóch zarządzeń Dyrektora Generalnego (w sprawie zdarzeń mogących wystąpić w Służbie Więziennej[208] oraz w sprawie postępowania w Centralnym Zarządzie

[204] IX.517.127.2017
[205] Zarządzenie Nr 52/2013 r.
[206] IX.517.127.2017 z 11 września 2017 r.
[207] Pismo z 12 października 2017 r.
[208] Zarządzenie nr 52/2013 r.

Służby Więziennej z dokumentacją zdarzeń mogących wystąpić w Służbie Więziennej[209]). Do nowelizacji doszło z początkiem 2018 r.

☞ Sprawa Agnieszki Pysz, która zmarła w areszcie śledczym, a sprawa ta nie została dobrze zbadana i opisana w pierwszym raporcie o zdarzeniu nadzwyczajnym – zrelacjonowana przy art. 38 Konstytucji (Prawo do życia)

Cywilny nadzór nad służbami mundurowymi[210]

W 2017 r. Sejm zmienił zasady cywilnego nadzoru nad służbami mundurowymi. W dalszym ciągu jednak nadzór będzie sprawowany przez funkcjonariuszy [211].

Rzecznik wystąpił do Prezydenta o zawetowanie tych rozwiązań[212] przypominając, jakie są europejskie standardy sprawowania nadzoru nad służbami. Zaapelował też o zainicjowanie prac nad utworzeniem niezależnego organu badającego skargi na niewłaściwe zachowania funkcjonariuszy służb mundurowych. Prezydent ustawę podpisał.

Zdaniem RPO nie jest właściwym rozwiązaniem, by wyłącznie policja rozpatrywała skargi na domniemane naruszenia praw człowieka przez policjantów. Osoby te pracują bowiem w jednej organizacji i mogły bądź mogą być związane relacjami o charakterze służbowym.

W świetle standardów Europejskiego Trybunału Praw Człowieka niezależny i efektywny mechanizm rozpatrywania skarg na funkcjonariuszy charakteryzuje się: instytucjonalną, hierarchiczną i praktyczną niezależnością; niezwłocznością działania; nadzorem publicznym, tak aby procedury i sposób podejmowania decyzji były przejrzyste i jasne dla społeczeństwa; udziałem poszkodowanego, co zabezpieczy jego interesy prawne oraz adekwatnością – śledztwo powinno bowiem doprowadzić do zebrania dowodów pozwalających ustalić czy postępowanie

[209] Zarządzenie nr 4/2014 r.
[210] WZF.519.7.2017
[211] Ustawa z 9 listopada 2017 r. o niektórych uprawnieniach pracowników urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz funkcjonariuszy i pracowników urzędów nadzorowanych przez tego ministra oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2018 r. poz. 106
[212] WZF.519.7.2017 z 11 grudnia 2017 r.

funkcjonariusza było niezgodne z prawem, a także określenia osób odpowiedzialnych i ich ukarania.

Zdaniem Rzecznika obecny model cywilnego nadzoru nad służbami nie spełnia podstawowego kryterium niezależności i to zarówno w aspekcie instytucjonalnym, hierarchicznym, jak i praktycznym. Brak niezależności instytucjonalnej przejawia się w tym, że Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nadzoruje działalność służb i rzetelne wyjaśnienie nieprawidłowości może kolidować z odpowiedzialnością, jaką z tego tytułu ponosi.

Brak niezależności hierarchicznej dotyczy zasad oddelegowania do służby w Biurze Nadzoru Wewnętrznego. Zgodnie z ustawą odwołanie z oddelegowania może nastąpić w każdym czasie. Konsekwencją może być niechęć funkcjonariuszy do podejmowania określonych czynności służbowych w obawie przed odwołaniem oddelegowania. Natomiast sprawowanie cywilnego nadzoru nad służbami mundurowymi przez czynnych funkcjonariuszy rodzi wątpliwości z punktu widzenia niezależności praktycznej. Znajomość i doświadczenie zasad funkcjonowania służb mundurowych jest niewątpliwą zaletą. Jednak w organie sprawującym cywilny nadzór nad służbami nie powinni pracować funkcjonariusze czynni zawodowo, ale emeryci i to raczej na stanowiskach wykonawczych, bowiem sytuacja taka może rodzić zależności, które w takiej instytucji nie powinny mieć miejsca.

Sprawy obywateli skarżących się na policję. Monografia „Skargi na działania policji”

„Quis custodiet ipsos custodes? Skargi na działania policji – konteksty prawnoporównawcze”. W tytule monografii przywołane jest przysłowie łacińskie „któż pilnować będzie samych strażników?”. Książka pokazuje, w jaki sposób w Polsce – i w innych krajach policje reagują na skargi na swoje działania. Omawia procedury i sposób działania instytucji kontrolnych. Prezentuje w jaki sposób RPO pełni funkcję niezależnego organu monitorującego niewłaściwe działania policji[213].

☞ Więcej o problemie służb mundurowych – patrz Część II, Ochrona praw funkcjonariuszy

☞ Zobacz też wyrok **Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Michał Korgul v. Polska, 21/3/2017, skarga nr 36140/11**
Sprawa dotyczy stosowania w odniesieniu do skarżącego reżimu kwalifikującego go do kategorii osadzonych tzw. niebezpiecznych i wynikających z tego reżimu ograniczeń.

☞ Zobacz też wyrok ETPCz w sprawie **Dejnek v. Polska, 1/6/2017, skarga nr 9635/13**
Sprawa dotyczy wielokrotnego poddawania osadzonego w zakładzie karnym, szczególnie dotkliwym kontrolom osobistym połączonym z koniecznością rozebrania się oraz oględzinami miejsc intymnych

☞ Zobacz też wyrok ETPCz w sprawie **Artur Pawlak v. Polska, 5/10/2017, skarga nr 41436/11**
Sprawa dotyczyła zarzutu naruszenia art. 3 Konwencji w związku z długotrwałym (ponad 4 lata) stosowaniem w stosunku do skarżącego reżimu kwalifikującego go do kategorii osadzonych stwarzających poważne zagrożenie społeczne oraz poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa jednostki penitencjarnej.

[213] https://www.rpo.gov.pl/pl/content/skargi-na-dzialania-policji-konteksty-prawnoporownawcze

Art. 41 ust. 1 – Nietykalność osobista i wolność osobista

Każdemu zapewnia się nietykalność osobistą i wolność osobistą. Pozbawienie lub ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonych w ustawie.

Wolnością osobistą jest możliwość swobodnego określania przez jednostkę swojego zachowania i postępowania, nieograniczoną przez jakiekolwiek inne czynniki ludzkie. Umożliwia faktyczne korzystanie z pozostałych praw i wolności. Wolność osobista nie jest jednak absolutna – możliwość określania swojego zachowania musi mieścić się w obowiązujących granicach prawnych.

W ścisłym związku z wolnością osobistą pozostaje nietykalność osobista. Jest to zagwarantowana możliwość utrzymywania tożsamości i integralności (fizycznej i psychicznej) oraz zakaz bezpośredniej lub pośredniej ingerencji z zewnątrz. Nietykalność osobista ma bezpośredni związek z zasadą godności, posiada wymiar absolutny i ustawy nie mogą jej ograniczać.

Ustawy powinny uregulować zasady i tryb ograniczania lub pozbawiania wolności osobistej.

Funkcjonariusze służb mają uprawnienia do kontroli osobistej, które są niezgodne z Konstytucją

Od 14 grudnia 2017 r. wiadomo, że przepisy pozwalające funkcjonariuszom m.in. BOR (a obecnie Służby Ochrony Państwa) na kontrolę osobistą są sprzeczne z Konstytucją. Ustawa nie określa bowiem granic tej kontroli oraz nie przewiduje sądowej kontroli zgodności z prawem działań funkcjonariuszy. Tak uznał Trybunał Konstytucyjny[214].

Wyrok dotyczy ustaw: kodeks postępowania karnego, ustawy o Policji, o ABW i AW, o CBA, o strażach miejskich (gminnych) a także o Żandarmerii Wojskowej. Zostały one uznane za niezgodnę z Konstytucją RP w zakresie, w jakim uprawniają funkcjonariuszy publicznych do dokonywania kontroli osobistej, nie określając granic tej kontroli. Równocześnie Trybunał Konstytucyjny orzekł, że w zakwestionowanych zakresach przepis utraci moc obowiązującą z upływem 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw.

Jednocześnie Trybunał uznał niekonstytucyjność szeregu przepisów zawartych w rozporządzeniach wykonawczych dotyczących prowadzenia przeszukania lub kontroli osobistej przez funkcjonariuszy Straży Granicznej, straży miejskich (gminnych), Biura Ochrony Rządu, Żandarmerii Wojskowej, Centralnego Biura Antykorupcyjnego i Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Problem z BOR polega na tym, że 1 lutego 2018 r. zastąpiła je Służba Ochrony Państwa. Jednak w ustawie o SOP są identyczne przepisy jak te zakwestionowane przez Trybunał.

RPO wystąpił więc do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji[215] o szybkie doprowadzenie do zgodności tej nowej ustawy z Konstytucją. Minister odpowiedział jednak, że zrobi to w czasie, który dał mu Trybunał, czyli w ciągu 18 miesięcy od wyroku[216].

[214] Sygn. akt K 17/14
[215] II.501.4.2017 z 22 stycznia 2018 r.
[216] Odpowiedź z 26 lutego 2018 r.

Zasady umieszczania osób ubezwłasnowolnionych w domach pomocy społecznej[217]

Z końcem 2017 r. przestały obowiązywać przepisy uznane przez Trybunał Konstytucyjny (z wniosku RPO) za sprzeczne z Konstytucją[218]. Od 1 stycznia 2018 r.[219] zmienił się tryb przyjmowania osób ubezwłasnowolnionych do domów pomocy społecznej (DPS), a osoby te uzyskały możliwość występowania o zbadanie przez sąd zasadności ich dalszego pobytu w DPS.

Do tej pory było tak, że osoba ubezwłasnowolniona nie mogła zakwestionować zasadności umieszczenia jej w domu pomocy społecznej. Taką osobą był m.in. pan Kędzior umieszczony w DPS na wniosek brata – opiekuna prawnego. Pan Kędzior alarmował sądy, że nie musi wcale przebywać w DPS. Bezskutecznie, gdyż zgodnie z polskim prawem tylko opiekun osoby ubezwłasnowolnionej mógł wystąpić w takiej sprawie do sądu. Pan Kędzior nie poddawał się i w 2012 r. doprowadził do tego, że jego sprawą zajął się Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu. ETPCz orzekł na korzyść pana Kędziora i przyznał mu 10 tysięcy euro odszkodowania od państwa polskiego. Uznał, że Polska naruszyła przepis art. 5 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego) wobec osoby chorującej psychicznie, która – decyzją jej opiekuna prawnego – została umieszczona w domu pomocy społecznej wbrew własnej woli.

W 2016 r. z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich sprawą zajął się także polski Trybunał Konstytucyjny i także on orzekł, że przepisy nieprzewidujące udziału osoby w procedurze umieszczania jej w DPS oraz dające możliwości wszczęcia przez nią procedury sprawdzającej, czy dalszy pobyt w DPS jest zasadny, są sprzeczne z Konstytucją. TK wskazał, że możliwość udzielenia przez sąd zezwolenia opiekunowi na umieszczenie w DPS osoby całkowicie ubezwłasnowolnionej z zupełnym pominięciem jej woli (przy założeniu, że osoba ta zachowała zdolność komunikowania swoich potrzeb i decyzji) stanowi przykład ustawowego odpodmiotowienia oraz narusza jej godność. Ponadto przyjęcie osoby

[217] XI.517.1.2015
[218] Wyrok z 28 czerwca 2016 r., sygn. K 31/15
[219] Ustawa z 24 listopada 2017 r. o ochronie zdrowia psychicznego, Dz. U. poz. 2439

całkowicie ubezwłasnowolnionej do DPS ingeruje w jej wolność osobistą – zmiana miejsca zamieszkania oraz konieczność podporządkowania się regulaminom obowiązującym w DPS narusza konstytucyjne gwarancje wolności osobistej.

Zgodnie z przepisami, które obowiązywały do końca grudnia 2017 r., sąd nie musiał nawet wysłuchać osoby z niepełnosprawnością. Osoba ubezwłasnowolniona w czasie, gdy przebywała w DPS, nie mogła wnioskować o weryfikację, czy nadal jest to zasadne. Nawet, jeśli jej stan zdrowia się poprawił, albo znalazła się osoba, która chciała ją wspierać w funkcjonowaniu w środowisku lokalnym.

Po nowelizacji w przypadku przyjęcia do DPS bez zgody osoby przyjmowanej, a za zgodą przedstawiciela ustawowego, wymagane jest orzeczenie sądu opiekuńczego. Przy czym wprowadzono obowiązek wysłuchania przez sąd osoby ubezwłasnowolnionej, która ma być przyjęta do szpitala psychiatrycznego lub DPS. Ponadto, w celu zapewnienia dodatkowej i pełnej ochrony prawnej osób z zaburzeniami psychicznymi lub z niepełnosprawnością intelektualną osobie przyjętej do DPS lub szpitala psychiatrycznego bez jej zgody sąd „ustanawia" (a nie – jak dotychczas „może ustanowić") adwokata lub radcę prawnego z urzędu, nawet bez wniesienia wniosku. Zgodnie z nowelizacją osoba przyjęta do DPS na podstawie orzeczenia sądu opiekuńczego, w tym także ubezwłasnowolniona, może wystąpić o jego zmianę.

Konieczność nowelizacji ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich[220]

Dzieci ze względu na swój wiek i stan rozwoju są szczególnie wrażliwe na niewłaściwe traktowanie. Dlatego tak istotne są nie rozwiązane do tej pory kwestie praw osób przebywających w placówkach dla nieletnich, w tym zasady monitoringu czy kontroli osobistej. Brak regulacji prawnych sprawia, że młodzi ludzie, których zachowanie powinno ulec zmianie, są poddawani działaniom pozaprawnym.

Bardzo istotne jest też rozwiązanie problemu zasad opieki nad dziećmi nieletnich matek osadzonych w ośrodkach dla nieletnich.

[220] KMP.573.42.2014

W wyniku wizytacji przedstawiciele KMPT zdiagnozowali szereg problemów systemowych istotnych z punktu widzenia ochrony praw dzieci. W pismach i wystąpieniach do Ministra Sprawiedliwości[221] Rzecznik Praw Obywatelskich zwracał uwagę m.in. na:

- konieczność uregulowania w ustawie kwestii stosowania monitoringu wizyjnego w placówkach dla nieletnich. Żaden przepis ustawy nie przewiduje bowiem stosowania w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich nadzoru wideo. Zdaniem Rzecznika, choć monitoring w tych miejscach detencji zwiększa poziom bezpieczeństwa, nie powinien być stosowany bez właściwej w świetle Konstytucji regulacji prawnej;
- potrzebę ustawowego uregulowania kontroli osobistej dzieci w schroniskach dla nieletnich i zakładach poprawczych. Stworzyłoby to gwarancję zgodnego z poszanowaniem prawa do intymności i prywatności przeprowadzania takiej kontroli;
- potrzebę wprowadzenia regulacji dotyczącej: pobytu niepełnoletnich matek w ośrodkach resocjalizacyjnych czy robienia wychowankom zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich testów na obecność w organizmie alkoholu, środków odurzających i substancji psychoaktywnych;
- zasadne wydaje się także ujednolicenie praktyki w zakresie nadzoru nad korespondencją dzieci, stosowaną przez personel placówek dla nieletnich (zakładów poprawczych, schronisk dla nieletnich, młodzieżowych ośrodków wychowawczych). W części ośrodków korespondencja przychodząca do dziecka otwierana jest bowiem przez wychowawcę w jego obecności, w innych placówkach czynność nadzoru dokonywana jest jednak pod nieobecność wychowanka.

Rzecznik zwrócił się[222] do Ministra Sprawiedliwości o poinformowanie, na jakim etapie są prace nad nowelizacją ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich. Minister odpowiedział[223], że zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości powołany został Zespół do analizy tych regulacji prawnych.

[221] Ustawa z 26 października 1982 r. (Dz.U. z 2014 r. poz. 382).
[222] KMP.573.42.2014 z 15 listopada 2017 r.
[223] Pismo z 21 grudnia 2017 r.

Sprawa wychowanków Zakładu Poprawczego w N.[224]

W zakładzie poprawczym w N. miało dojść do „buntu wychowanków". Rzecznika zawiadomił o tym pan P. Strażnicy mieli pobić czterech wychowanków, którzy odnieśli obrażenia ciała. Dwóch przewieziono do innych zakładów poprawczych.

Pracownicy Biura RPO pojechali na miejsce. Rozmawiali z dyrektorem, pracownikami oraz wychowankami i sprawdzili dokumentację i monitoring. Wątpliwości Rzecznika wzbudziło przede wszystkim to, że strażnicy w zakładzie mogli stosować niektóre środki przymusu bezpośredniego, a w dokumentacji były braki (m.in. brakowało informacji, notatek i zawiadomień opracowanych przez administrację zakładu po zajściu).

W dramatycznych sytuacjach przedstawiciele państwa muszą bowiem działać w granicach i na podstawie prawa. A dokumentacja ze zdarzenia pozwala ocenić działanie i ustalić, czy nie popełniono błędu i na co uważać w przyszłości.

Rzecznik przekazał uwagi i stanowisko odpowiednim organom, w tym Dyrektorowi Departamentowi Spraw Rodzinnych i Nieletnich w Ministerstwie Sprawiedliwości, oraz Prezesowi Sądu Rejonowego i Prokuratorowi Rejonowemu w Ś.

Zdolność procesowa małżonka częściowo ubezwłasnowolnionego[225]

„Czy małżonek częściowo ubezwłasnowolniony posiada zdolność procesową w procesie o rozwód?" Rzecznik uważa, że skoro osoba częściowo ubezwłasnowolniona może bez reprezentacji kuratora i zgody sądu opiekuńczego zawrzeć związek małżeński, to ma także zdolność procesową w sprawach o rozwiązanie zawartego małżeństwa. Sąd Najwyższy się z tym stanowiskiem nie zgodził

Odpowiadając na pytanie prawne w postępowaniu, do którego Rzecznik zgłosił[226] udział, Sąd Najwyższy stwierdził, że małżonek częściowo ubezwłasnowolniony nie ma zdolności procesowej w sprawie o rozwód.

[224] BPG.517.132.2017
[225] IV.510.81.2017
[226] IV.510.81.2017 z 17 sierpnia 2017 r., sygn. akt III.CZP 66/17

Zdaniem Rzecznika przyjęcie tezy, iż możliwość rozwiązania małżeństwa osoby częściowo ubezwłasnowolnionej uzależniona jest od zgody, woli i starań kuratora tej osoby, oznaczałoby uniemożliwienie jednostce samodzielnego poddania ocenie niezawisłego sądu tego, czy w jej sprawie zaszły okoliczności zupełnego i trwałego rozkładu pożycia w małżeństwie, które zawarła na podstawie własnej, uprawnionej decyzji. Dodatkowo w sprawach o rozwód nie jest możliwe wystąpienie z powództwem przez prokuratora, a tym samym także Rzecznika Praw Obywatelskich na prawach prokuratora. Zatem osoba ubezwłasnowolniona częściowo nie może liczyć w tych sprawach na interwencję organów ochrony prawa na etapie wytaczania powództwa. Stanowisko swoje Rzecznik wsparł argumentami odwołującymi się do Konstytucji oraz obowiązujących Polskę umów międzynarodowych, w tym do prawa do ochrony życia prywatnego, rodzinnego i decydowania o swoim życiu osobistym, prawa do sądu, równości wobec prawa i zakazu dyskryminacji, a także odwołał się do podstawy wszelkich praw i wolności człowieka i obywatela, czyli przyrodzonej, niezbywalnej i nienaruszalnej godności.

Sąd Najwyższy podjął[227] uchwałę, w myśl której małżonek częściowo ubezwłasnowolniony nie ma zdolności procesowej w sprawie o rozwód (art. 65 k.p.c.). W ustnym uzasadnieniu orzeczenia Sąd Najwyższy podkreślił, że rozstrzygane zagadnienie ma istotne znaczenie z punktu widzenia praw i wolności obywatelskich. Jednakże rozwiązanie problemu w sposób zgodny z wytycznymi, jakie płyną z ratyfikowanych przez Polskę umów międzynarodowych, wymaga interwencji ustawodawcy – istniejących braków w pozytywnej regulacji prawnej nie da się wypełnić w drodze wykładni przepisu przez Sąd Najwyższy.

[227] Uchwała z 21 grudnia 2017 r., sygn. akt III CZP 66/17

- ☞ Problemy, jakie powoduje stosowanie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego do rozstrzygania spraw wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób (ośrodek w Gostyninie) opisane są przy art. 41 ust 4 Konstytucji

- ☞ Zobacz też wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie **Nawrot v. Polska, 19/10/2017, skarga nr 77850/12**
  Trybunał stwierdził, że sądy krajowe w sposób nieprawidłowy ustaliły, że skarżący był „osobą umysłowo chorą" w rozumieniu art. 5 ust. 1 lit. e Konwencji.

Art. 41 ust. 2 oraz ust. 3 – Prawa osób zatrzymanych

2. Każdy pozbawiony wolności nie na podstawie wyroku sądowego ma prawo odwołania się do sądu w celu niezwłocznego ustalenia legalności tego pozbawienia. O pozbawieniu wolności powiadamia się niezwłocznie rodzinę lub osobę wskazaną przez pozbawionego wolności.

3. Każdy zatrzymany powinien być niezwłocznie i w sposób zrozumiały dla niego poinformowany o przyczynach zatrzymania. Powinien on być w ciągu 48 godzin od chwili zatrzymania przekazany do dyspozycji sądu. Zatrzymanego należy zwolnić, jeżeli w ciągu 24 godzin od przekazania do dyspozycji sądu nie zostanie mu doręczone postanowienie sądu o tymczasowym aresztowaniu wraz z przedstawionymi zarzutami.

Pozbawienie wolności osobistej nie oznacza pozbawienia jednostki możliwości decydowania o sobie, ale jedynie pozbawienie wolności osobistej sensu stricto. *O pozbawieniu wolności orzeka sąd (prawo jednostki do sądu wynika z art. 45 Konstytucji). Zasada ta nie ma zastosowania do sytuacji ograniczenia wolności, chyba, że uzna tak ustawodawca.*

Konstytucja posługuje się także pojęciem „zatrzymanie", które umożliwia innym instytucjom publicznym ingerencję w wolność. Musi się ono odbywać jednak wyjątkowo, w trybie i sytuacjach określonych na podstawie przepisów ustawy.

Przedstawiciele władzy w momencie zatrzymania mają obowiązek niezwłocznego poinformowania zatrzymanego o przyczynach ich ingerencji. Poinformowanie to powinno polegać również na wskazaniu konieczności danej interwencji w formie zatrzymania. Informacja ta powinna zostać przekazana niezwłocznie (gdy będzie to możliwe) oraz w zrozumiały sposób (także np. poprzez tłumacza języka obcego lub migowego).

Kolejny obowiązek spoczywający na władzach publicznych w sytuacji zatrzymania to przekazanie zatrzymanego w ciągu 48 godzin do dyspozycji sądu. Oznacza to między innymi obowiązek starannego rozważenia całokształtu sytuacji zatrzymanego i natychmiastowe zwolnienie go, o ile wygasły przyczyny zatrzymania, bez przedstawienia do dyspozycji sądu. Przekazanie do dyspozycji sądu oznacza uznanie przez przedstawicieli władz konieczności podjęcia dalszych kroków prawnych wobec zatrzymanego. Powinno więc być połączone

z odpowiednim wnioskiem, o czym należy poinformować zatrzymanego. Sąd w takiej sytuacji może zdecydować o zwolnieniu zatrzymanego lub tymczasowym aresztowaniu go (na doręczenie postanowienia sądu w tym zakresie przedstawiciele władz mają 24 godziny).

Skargi obywateli na nieprawidłowe i niezasadne zatrzymanie

Do Rzecznika nie wpływały w 2017 r. skargi dotyczące *stricte* naruszenia prawa osób zatrzymanych. Rzecznik otrzymuje natomiast wnioski dotyczące samych zatrzymań dokonywanych przez funkcjonariuszy policji. Najczęściej – w sprawie nieprawidłowości i niezasadności zatrzymania.

Osoby zatrzymane wyjątkowo tylko korzystają z możliwości poddania zatrzymania kontroli sądowej – z punktu widzenia jego legalności, zasadności i prawidłowości. Może to oznaczać, że nie został wobec nich dopełniony obowiązek pouczenia o przysługujących uprawnieniach w sposób gwarantujący zrozumienie tego pouczenia przez osobę zatrzymaną[228].

Sprawy dotyczące zatrzymań są także podejmowane z urzędu. Rzecznik Praw Obywatelskich podjął m. in. sprawę dotyczącą zatrzymania uczestników pikiety antyfaszystowskiej w dniu 11 listopada 2017 r. w Warszawie przy ul. Smolnej[229]. Wtedy to policjanci używając środków przymusu bezpośredniego przewieźli uczestników pikiety do jednostki policji, skąd, po wylegitymowaniu, po pewnym czasie zostali oni zwolnieni.

W sprawie tej podstawowym problemem było to, czy czynności policjantów stanowiły w istocie pozbawienie wolności, o którym mowa w art. 41 ust. 3 Konstytucji RP oraz czy w trakcie tych czynności zapewniono realizację uprawnień osób pozbawionych wolności, o których mowa w tym przepisie. Znaczna część uczestników pikiety złożyła zażalenia na zatrzymanie – w większości przypadków sąd stwierdził, że czynności policjantów istotnie stanowiły zatrzymanie w rozumieniu art. 41 ust. 3 Konstytucji, uznając je za legalne, jednak niezasadne i nieprawidłowe.

---

[228] W tych sprawach, w których na skutek zażalenia zainteresowanych wypowiedział się sąd, możliwości Rzecznika są bardzo ograniczone, bowiem od postanowienia sądu w przedmiocie zażalenia na zatrzymanie nie przysługują żadne środki odwoławcze, w tym także nadzwyczajne (kasacja)

[229] II.519.1231.2017

☞ Problemy wynikające z realizacji prawa do zgromadzeń opisane są przy okazji art. 42 ust. 3 Konstytucji (Zasada domniemania niewinności)
oraz
art. 57 Konstytucji (Wolność organizowania pokojowych zgromadzeń)

Sprawy uczestników postępowań. Ulotki informacyjne pisane prostym językiem

RPO wielokrotnie podkreślał, że pouczenia o uprawnieniach i obowiązkach powinny być sformułowane przystępnym językiem. Inaczej ludzie nie rozumieją swoich praw ani sytuacji, w jakiej się znaleźli.

Zastrzeżenia dotyczące aktualnego wzoru pouczeń zaprezentowane zostały w przygotowanym przez Helsińską Fundację Praw Człowieka „Raporcie w zakresie wdrożenia Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/13/UE z dnia 22 maja 2012 r. w sprawie prawa do informacji w postępowaniu karnym" oraz w wystąpieniu RPO do Ministra Sprawiedliwości w sprawie wzorów pouczeń dla uczestników postępowań karnych.

Rzecznik Praw Obywatelskich we współpracy z Helsińską Fundacją Praw Człowieka przygotował zestaw ulotek informacyjnych w jasny sposób informujących uczestników postępowań o przysługujących im prawach[230].

Ulotki tłumaczą na prosty język prawa i obowiązki zapisane w przepisach. Cudzoziemców zaś informują – po angielsku i rosyjsku – jak się zachować, kiedy nie rozumie się dostatecznie języka polskiego.

Warte podkreślenia jest, że ulotki te cieszą się dużym zainteresowaniem uczestników debat regionalnych organizowanych przez Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur. Celem spotkań jest przekazywanie wiedzy o dobrych praktykach i sposobach rozwiązywania problemów dotyczących praw człowieka w miejscach pozbawienia wolności.

KMPT nie chce bowiem ograniczać zasięgu swego prewencyjnego oddziaływania do miejsc, które eksperci wizytowali. Adresuje swój przekaz do

[230] https://www.rpo.gov.pl/pl/content/wzory-pouczen-dla-swiadka-podejrzanego-pokrzywdzonego-zatrzymanego-obwinionego-tymczasowo-aresztowanego

wszystkich zajmujących się osobami pozbawionymi wolności w różny sposób. Słucha uwag i przekazuje materiały informacyjne.

☞ Zobacz też wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie **Porowski v. Polska, 21/3/2017, skarga nr 34458/03** (przesłanki stosowania tymczasowego aresztowania)

☞ Zobacz też wyrok ETPCz w sprawie **Bujak v. Polska 21/3/2017, skarga nr 686/12**
(dotyczy zarzutu naruszenia art. 3 Konwencji w związku z niezapewnieniem skarżącemu właściwej opieki medycznej w okresie jego pobytu w jednostce penitencjarnej: niedostosowanie do potrzeb osób z niepełnosprawnością, brak możliwości spania na twardym materacu zgodnie z zaleceniem lekarskim, niewłaściwy wózek inwalidzki)

Art. 41 ust. 4 – Prawo do humanitarnego traktowania

Każdy pozbawiony wolności powinien być traktowany w sposób humanitarny.

Humanitarne traktowanie to coś więcej niż zakaz tortur, okrutnego, poniżającego i nieludzkiego traktowania. Oznacza ono takie obchodzenie się z osobą pozbawioną wolności, które uwzględnia i respektuje pewne minimalne potrzeby każdego człowieka, odnosząc je do standardów danego społeczeństwa. Warto podkreślić, że sposób traktowania osób pozbawionych wolności określono za pomocą najbardziej pojemnego terminu.

Twórcy Konstytucji wykorzystali pojęcie humanitarnego traktowania, kierując się założeniem o możliwości resocjalizacji i powrotu do społeczeństwa. Dlatego rolą państwa jest także tworzenie warunków sprzyjających resocjalizacji i podejmowanie na szeroką skalę działań wychowawczych.

Najważniejsze tematy skarg ze strony osób osadzonych oraz powstałe na tym tle wystąpienia generalne

Osoby pozbawione wolności mają prawo kierować skargi do Rzecznika Praw Obywatelskich. Problemy na tle realizacji przepisów Kodeksu karnego wykonawczego stanowiły 19 proc. spraw podjętych w 2017 r. przez Rzecznika. Oto najważniejsze wynikające z nich problemy generalne:

a) Konieczność dostosowania porządków wewnętrznych jednostek penitencjarnych do powszechnie obowiązujących przepisów prawa[231]

W poszczególnych aresztach śledczych i zakładach karnych obowiązują różne porządki wewnętrzne. To, co jest dozwolone w jednym zakładzie penitencjarnym, nie zawsze jest możliwe w drugim, a przecież osadzeni są przenoszeni z jednostki do jednostki.

W 2017 r. Rzecznik ponownie analizował regulaminy wewnętrzne w 38 jednostkach penitencjarnych. Większość nieprawidłowości ujawnionych w 2016 r. [232] zostało wyeliminowanych. Wciąż jednak istnieją obszary, w których regulacje wewnętrzne wymagają zmian. Np. w regulaminach kilku zakładów penitencjarnych wciąż są ograniczenia prawa więźniów do widzeń. W wielu jednostkach zasadą jest zakaz wynoszenia przez osadzonych na place spacerowe jakichkolwiek przedmiotów, w tym napoju.

- **Prawo osadzonych do kontaktów telefonicznych z obrońcą**

Prawo do obrony jest jednym z najistotniejszych praw konstytucyjnych i zasady korzystania z niego, określone w aktach prawa wewnętrznego, powinny być sformułowane nie tylko zgodnie z aktami wyższego rzędu, ale również w sposób zrozumiały i precyzyjny. Tych norm nie spełniają zapisy zawarte w porządkach wewnętrznych niektórych jednostek.

- **Zasady dotyczące napojów i ubiorów**[233]

Niezapewnienie osadzonym możliwości zaspokojenia pragnienia w upalne dni stanowi naruszenie zasad wyrażonych w art. 4 §1 k.k.w. RPO zwrócił się[234] do

[231] IX.517.1709.2016
[232] Informacja RPO za 2016 r., str. 384
[233] IX.517.3238.2016 i IX.517.1709.2016
[234] IX.517.1709.2016 z 26 lipca 2017 r.

Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o wyeliminowanie z zarządzeń zapisów, które nie gwarantują pełni praw przysługujących osadzonym.

Dyrektor odpowiedział[235], że wydał takie polecenie dyrektorom okręgowym Służby Więziennej. Dodatkowo zostali oni zobowiązani do opublikowania porządków wewnętrznych w Biuletynie Informacji Publicznej jednostek penitencjarnych.

Są też w Polsce zakłady karne i areszty śledcze, gdzie osadzeni niezależnie od pory roku i temperatury muszą wychodząc z celi mieszkalnej założyć długie spodnie i bluzę z długim rękawem oraz pełne buty.

Uznając, że taki stan rzeczy narusza przepisy Kodeksu karnego wykonawczego, w tym zasadę wykonywania kary pozbawienia wolności w sposób humanitarny, Rzecznik zwrócił się do Dyrektora Generalnego SW o reakcję. Apel Rzecznika nie spotkał się jednak ze zrozumieniem, czego dowodzą wyniki ponownej analizy porządków wewnętrznych obowiązujących w 38 jednostkach penitencjarnych z czerwca 2017 r.

W związku z brakiem precyzyjnych przepisów dotyczących korzystania przez osadzonych z odzieży odpowiedniej do pory roku, Rzecznik zwrócił się[236] też do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie inicjatywy legislacyjnej. Jednak zdaniem Ministra[237] prawa osadzonych są zagwarantowane w stopniu wystarczającym przepisami Kodeksu karnego wykonawczego oraz regulacjami zawartymi w rozporządzeniu w sprawie warunków bytowych osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych.

b) Kontrola trzeźwości osób odwiedzających jednostki penitencjarne[238]

Odwiedzający w jednostkach penitencjarnych są kontrolowani przez funkcjonariuszy Służby Więziennej na obecność alkoholu bez właściwych podstaw prawnych.

W opinii Rzecznika, choć taka kontrola bywa zasadna, za jej podstawę nie może zostać uznany §7 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie

[235] Pismo z 29 sierpnia 2017 r.
[236] IX.517.1709.2016 z 26 lipca 2017 r.
[237] Pismo z 9 września 2017 r.
[238] IX.517.2853.2016

szczegółowego trybu działań funkcjonariuszy Służby Więziennej podczas wykonywania czynności służbowych[239] („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"[240]).

Minister Sprawiedliwości zgodził się z argumentami RPO[241]. Resort rozważy więc podjęcie stosownej inicjatywy legislacyjnej przy okazji kompleksowego uregulowania uprawnień funkcjonariuszy Służby Więziennej.

c) Warunki sanitarno-higieniczne osób pozbawionych wolności[242]

W wielu jednostkach penitencjarnych umywalki są poza kącikiem sanitarnym, w miejscu nieosłoniętym od reszty celi, nie da się więc w nich umyć z zachowaniem intymności (więźniowie nie mają prawa do codziennych pryszniców)[243].

Rzecznik zwrócił się[244] do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie stosownych działań. Minister wskazał[245], że 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 lat 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.

---

[239] Rozporządzenie z 4 sierpnia 2010 r. (Dz.U. Nr 147, poz. 984)
[240] Ustawa z 9 kwietnia 2010 r. (Dz.U. z 2014 r. poz. 1415, ze zm.), IX.517.2853.2016 z 13 marca 2017 r.
[241] Pismo z 19 kwietnia 2017 r.
[242] IX.517.796.2016
[243] Rozporządzenie z 21 grudnia 2016 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 2231), Rozporządzenie z 22 grudnia 2016 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 2290).
[244] IX.517.796.2016 z 24 stycznia 2017 r.
[245] Pismo z 21 lutego 2017 r.

d) Warunki bytowe w celach izolacyjnych[246]

Do Rzecznika wpływały wnioski osadzonych w celi izolacyjnej jako zwykłej celi mieszkalnej. Nie mogli tam korzystać z ciepłej wody do codziennych czynności higienicznych. W celach izolacyjnych nie ma bowiem gniazdek elektrycznych.

Skoro cela izolacyjna może być w szczególnych sytuacjach wykorzystywana jako cela mieszkalna, musi spełniać wszystkie warunki określone dla tego typu pomieszczenia. Dotyczy to też gniazdek elektrycznych[247]. Dyrektor Generalny SW poinformował[248], że z 322 cel izolacyjnych 40 jest wykorzystywanych jako cele mieszkalne. Polecił dyrektorom jednostek penitencjarnych, aby rozwiązali problem gniazdek elektrycznych.

e) Wycofanie osób pozbawionych wolności z zatrudnienia poza terenem zakładu karnego[249]

Osoby pozbawione wolności skarżyły się na wycofanie im zgody na pracę poza terenem zakładu karnego oraz pozbawienia ich możliwości korzystania z przepustek.

Jak pisali, w pierwszej dekadzie lipca 2017 r., bez żadnego powodu dyrektorzy jednostek penitencjarnych cofnęli im zgodę na zatrudnienie oraz przepustki. Decyzje te wydają się osadzonym krzywdzące, gdyż ani swoją postawą, ani zachowaniem nie dali do nich podstaw. Część powoływała się przy tym na informacje administracji zakładu karnego, iż jest to konsekwencja decyzji z dnia 7 lipca 2017 r. wydanej przez Dyrektora Generalnego Służby Więziennej.

Na pytanie Rzecznika[250] Dyrektor Generalny odpowiedział[251], że mając na uwadze konieczność ochrony społeczeństwa przed sprawcami najbardziej niebezpiecznych przestępstw, wydał polecenie zatrudnienia osadzonych odbywających karę pozbawienia wolności z art. 148 k.k. (zabójstwo) oraz art. 197-203 k.k. (przestępstwa przeciwko wolności seksualnej i obyczajności), w ramach jednostek penitencjarnych i hal produkcyjnych, pod pełnym nadzorem

[246] IX.517.3194.2016
[247] Rozporządzenie z 17 października 2016 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 1804).
[248] Pismo z 5 lipca 2017 r.
[249] IX.517.1927.2017
[250] IX.517.1927.2017 z 7 sierpnia 2017 r.
[251] Pismo z 23 sierpnia 2017 r.

funkcjonariuszy Służby Więziennej. To dlatego dyrektorzy zakładów karnych i aresztów śledczych zaczęli wycofywać z zatrudnienia poza terenem jednostek penitencjarnych tę grupę osadzonych. Nie ma to żadnego związku z wycofywaniem zgody osadzonym na korzystanie z systemu przepustkowego.

Sytuacja osadzonych w wieku senioralnym[252]

Ponieważ osób starszych jest coraz więcej, rośnie też liczna seniorów w jednostkach penitencjarnych.

Z badań sondażowych dotyczących sytuacji osadzonych po 75. roku w 2017 r. („Wykonywanie tymczasowego aresztowania i kary pozbawienia wolności wobec osób w wieku senioralnym") wynika, że potrzeby więźniów seniorów nie zawsze są uwzględniane. Dotyczy to zwłaszcza warunków w celi mieszkalnej, pomocy w sprawach związanych z codzienną egzystencją i szybkim umieszczeniem w oddziale szpitalnym dla przewlekle chorych.

Zdaniem Rzecznika trzeba wypracować koncepcję wykonywania kary pozbawienia wolności wobec tej kategorii skazanych. Rzecznik zwrócił się[253] do Dyrektora Generalnego SW o informację, czy w Centralnym Zarządzie Służby Więziennej prowadzone są takie prace. Poprosił również o wskazanie, czy planowane jest zwiększenie liczby oddziałów dla przewlekle chorych w szpitalach więziennych, a także czy istnieje możliwość zorganizowania większej liczby kursów opiekuna osób starszych i niepełnosprawnych.

Dyrektor zapewnił[254], że Służba Więzienna przestrzega zasad równego traktowania i przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na wiek. W 2016 r. w jednostkach penitencjarnych prowadziła szereg działań na rzecz skazanych z niepełnosprawnością oraz starszych wiekiem w tym m.in. spotkania edukacyjne i programy resocjalizacji w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji, uczące postaw tolerancji, szacunku i akceptacji; wolontariat skazanych w domach pomocy społecznej i hospicjach. Wszyscy osadzeni, niezależnie od wieku, otrzymują odpowiednie dla nich świadczenia zdrowotne.

---

[252] IX.517.1692.2016
[253] IX.517.1692.2016 z 9 sierpnia 2017 r.
[254] Pismo z 7 września 2017 r.

Wprowadzenie nowej grupy klasyfikacyjnej (seniorów) nie wydaje się konieczne, a tworzenie odrębnych oddziałów dla skazanych starszych wiekiem nie sprzyja ich integracji społecznej.

Zasady orzekania o warunkowym przedterminowym zwolnieniu[255]

Rzecznik skierował[256] wniosek do Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcie, czy ogólne dyrektywy wymiaru kary mogą być brane pod uwagę przy orzekaniu przez sąd penitencjarny o udzieleniu bądź odmowie udzielenia warunkowego przedterminowego zwolnienia.

Zdaniem Rzecznika brak jest podstaw do tego, aby sądy orzekały o tym w oparciu o ogólne dyrektywy wymiaru kary, albowiem art. 77 Kodeksu karnego samodzielnie i w sposób kompletny określa przesłanki, którymi powinien kierować się sąd. Występowanie sprzecznych linii orzeczniczych, których źródłem jest odmienna wykładnia norm prawnych, podważa zasadę zaufania obywateli do państwa i prawa.

26 kwietnia 2017 r. Sąd Najwyższy podjął[257] uchwałę: podstawę orzekania o warunkowym przedterminowym zwolnieniu z odbycia reszty kary pozbawienia wolności stanowią kryteria określone w art. 77 §1 k.k., nie są natomiast przesłankami rozstrzygania w tym przedmiocie dyrektywy wymiaru kary.

Sąd Najwyższy stwierdził, że trudno jest zaakceptować dopuszczaną przez niektóre sądy możliwość opierania się przy rozstrzyganiu o warunkowym przedterminowym zwolnieniu na tych samych przesłankach, które były już uwzględniane przy wymiarze kary w procesie wyrokowania. Mimo że w doktrynie nie ma pełnej zgody co do ostatecznego charakteru tej instytucji, to jednak, niezależnie od faktu, że uregulowana została zarówno w Kodeksie karnym, jak i Kodeksie karnym wykonawczym, związana jest ona nie z postępowaniem rozpoznawczym, lecz z wykonywaniem kary pozbawienia wolności. Instytucja warunkowego przedterminowego zwolnienia została, w ocenie Sądu Najwyższego, z woli ustawodawcy tak ukształtowana, aby być wyrazem wyłącznie prewencji

[255] IX.517.407.2015
[256] IX.517.407.2015 z 17 stycznia 2017 r., sygn. akt I KZP 2/17
[257] Sygn. akt I KZP 2/17

indywidualnej, a osiągnięcie innych celów kary, w tym w szczególności w zakresie prewencji generalnej, nie stanowi przesłanki jej stosowania.

Brak regulacji konwojowania pacjentów, przebywających w ramach środka zabezpieczającego w szpitalach i oddziałach psychiatrycznych, poza teren tych placówek[258]

Rzecznik wielokrotnie zwracał uwagę na brak regulacji dotyczących konwojowania pacjentów, którzy przebywają w ramach środka zabezpieczającego w szpitalach i oddziałach psychiatrycznych, poza teren tych placówek.

W ocenie Rzecznika nowe przepisy ustawowe powinny określać podmiot odpowiedzialny za konwojowanie, środek transportu oraz zasady postępowania konwojentów w sytuacjach kryzysowych (agresja pacjenta, próba ucieczki). W 2015 r. Minister Zdrowia poinformował Rzecznika, że przepisy dotyczące konwojowania osób, wobec których wykonywany jest środek zabezpieczający, należałoby wprowadzić do Kodeksu karnego wykonawczego, a to jest zadanie Ministra Sprawiedliwości. Tymczasem resort sprawiedliwości 3 lutego 2017 r. stwierdził, że inicjatywa legislacyjna należy tu jednak do Ministra Zdrowia. Rzecznik zwrócił się[259] więc do Ministra Zdrowia, a ten poinformował[260], że przyjęte zostało rozporządzenie w sprawie komisji psychiatrycznej do spraw środków zabezpieczających i wykonywania środków zabezpieczających w zakładach psychiatrycznych, na podstawie upoważnienia zawartego w Kodeksie karnym wykonawczym. Ponadto, w ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych Minister zaproponował regulacje dotyczące transportu sanitarnego osób, wobec których orzeczono środek zabezpieczający. Materia tej ustawy nie obejmuje jednak takich kwestii, jak przebieg realizacji środka zabezpieczającego, w tym ewentualnego przebywania pacjenta poza miejscem orzeczenia środka zabezpieczającego, co pozostaje w gestii sądu.

[258] KMP.571.23.2014
[259] KMP.571.23.2014 z 2 marca 2017 r.
[260] Pismo z 20 kwietnia 2017 r.

Zasady udzielania pomocy postpenitencjarnej osobom zwalnianym z zakładów psychiatrycznych po stosowaniu środka zabezpieczającego[261]

Rzecznik ponownie[262] zasygnalizował problem osób zwalnianych z zakładów psychiatrycznych, wobec których wykonano środek zabezpieczający: nie mogą korzystać z pomocy ze środków Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej.

To znaczy, że wracają na wolność bez takiego wsparcia, jakie przysługuje tym, którzy odbyli karę pozbawienia wolności. RPO podkreślił, że prawo w sposób nieuzasadniony różnicuje sytuację tych osób w stosunku do osób pozbawionych wolności w zakładach karnych i aresztach śledczych[263].

Rzecznik zwrócił się[264] do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie inicjatywy w celu zmiany delegacji ustawowej zawartej w art. 43 §19 k.k.w. Resort sprawiedliwości poinformował[265], że zagadnienie zostało przekazane Zespołowi do opracowania projektu zmian przepisów prawa karnego wykonawczego.

Przepisy umożliwiające wstrzymanie wykonania kary zastępczej pozbawienia wolności[266]

Nie wszyscy, którzy mają odbyć karę zastępczą pozbawienia wolności, wiedzą, że mogą wystąpić do sądu o wstrzymanie wykonania tej kary orzeczonej w zamian za nie wykonaną grzywnę lub ograniczenie wolności (art. 48a §1 k.k.w. i art. 65a §1 k.k.w.).

Zastępcza kara pozbawienia wolności zarządzana jest w przypadku uchylania się od odbywania kary ograniczenia wolności, a także wobec braku alternatywy dla tej kary zastępczej w postaci zastępczej kary grzywny. Do czasu zmiany przepisów sąd musiał taką zastępczą karę orzec. Od 1 lipca 2015 r. ma możliwość nieorzekania tej kary, o ile skazany wykaże się inicjatywą. Trzeba dostrzec jednak, że część wyroków zapada w trybie nakazowym, a więc bez rozprawy, a skazani

[261] IX.517.908.2016
[262] Informacja RPO za 2016 r., str. 355
[263] Rozporządzenie z 29 września 2015 r. (Dz.U. z 2015 r. poz.1544)
[264] IX.517.908.2016 z 7 marca 2017 r.
[265] Pismo z 25 stycznia 2018 r.
[266] IX.517.351.2017

nie wiedzą o zapadłych wobec nich orzeczeniach i stąd ich nie wykonują. Nie wiedzą też o zamianie pierwotnie orzeczonej kary na karę zastępczą pozbawienia wolności. Tak więc to nie w sądzie, ale czasami dopiero od funkcjonariusza Służby Więziennej skazany może się dowiedzieć o nowej możliwości zwolnienia się od wykonania zastępczej kary pozbawienia wolności.

Aby przepisy te, o niewątpliwym walorze wychowawczym, powinny być lepiej wykorzystane: zdaniem Rzecznika, przy przyjęciu do jednostki skazani powinni być pytani, dlaczego nie odbyli kary ograniczenia wolności lub nie uiścili grzywny. Powszechną praktyką powinno być również w takim przypadku skierowanie pytania do skazanego, czy podejmie się odpracowania kary.

Rzecznik zwrócił się[267] do Ministra Sprawiedliwości o ocenę funkcjonowania i użyteczności nowych instytucji prawnych. Minister stwierdził[268], że postulat stworzenia systemu informowania skazanych o prawach wynikających z art. 48a k.k.w. i art. 65a k.k.w., budzi zasadnicze wątpliwości. Instytucja wstrzymania wykonania zastępczej kary pozbawienia wolności została zaprojektowana dla skazanych, wobec których jeszcze na etapie po zarządzeniu wykonania zastępczej kary pozbawiania wolności istnieje pozytywna prognoza, iż podejmą oni pracę społecznie użyteczną. Instytucja ta nie ma natomiast służyć odraczaniu i przedłużaniu wykonania zastępczej kary pozbawienia wolności.

Obecność funkcjonariuszy policji podczas widzeń tymczasowo aresztowanych z osobami najbliższymi[269]

Do Rzecznika wpływały skargi osób tymczasowo aresztowanych, że widzenia z osobami najbliższymi odbywają się w obecności policjantów.

W toku badania tych spraw ujawniono przypadki, gdy prokurator uznawał, że może on określić sposób korzystania przez tymczasowo aresztowanego z prawa do kontaktu z najbliższymi, jeżeli wymaga tego tok postępowania.

Rzecznik nie podzielił tego stanowiska.

Widzenia tymczasowo aresztowanego z osobami najbliższymi odbywają się co do zasady pod nadzorem funkcjonariusza Służby Więziennej w sposób

[267] IX.517.351.2017 z 2 marca 2017 r.
[268] Pismo z 19 kwietnia 2017 r.
[269] IX.517.2306.2016

uniemożliwiający bezpośredni kontakt tymczasowo aresztowanego z osobą odwiedzającą. Stanowi o tym art. 217 §2 k.k.w. Rzecznik podzielił pogląd prokuratorów, że nadzór nad widzeniami osób tymczasowo aresztowanych z najbliższymi i kontrola rozmów podczas widzenia, sprawowane przez funkcjonariuszy Służby Więziennej, nie zawsze stanowią wystarczającą gwarancję prawidłowego toku postępowania przygotowawczego. Niemniej jeśli ograniczenie w postaci obecności policjanta w trakcie widzenia tymczasowo aresztowanego z najbliższymi jest niezbędne z uwagi na troskę o realizację celów tego najdalej idącego środka zapobiegawczego, to istnieje konieczność wprowadzenia odpowiednich regulacji prawnych w tym zakresie.

Rzecznik zwrócił się[270] do Ministra Sprawiedliwości o stanowisko. Minister wskazał[271], że zgodnie z art. 217 §1a k.k.w. tymczasowo aresztowany ma prawo do co najmniej jednego widzenia w miesiącu z osobą najbliższą. Odmowa może nastąpić wyłącznie, 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 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.

[270] IX.517.2306.2016 z 13 lutego 2017 r.
[271] Pismo z 24 marca 2017 r.

Osoby z niepełnosprawnością psychiczną oraz osoby z niepełnosprawnością fizyczną w jednostkach penitencjarnych[272]

RPO wielokrotnie podejmował działania w sprawie osób z niepełnosprawnością psychiczną odbywających karę pozbawienia wolności.

Sprawy osób z niepełnosprawnością psychiczną i intelektualną w jednostkach penitencjarnych. Raport RPO

W 2017 r. Rzecznik zakończył badanie sytuacji ponad 100 osób chorujących psychicznie lub z niepełnosprawnością intelektualną, o których wiedział, że przebywają w jednostkach penitencjarnych. Okazało się, że większość przypadków wymagała interwencji Rzecznika. Wnioski RPO przedstawił w kompleksowym raporcie „Osoby z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną osadzone w jednostkach penitencjarnych”[273].

Eksperci RPO:

- odwiedzili 37 zakładów karnych i aresztów śledczych,
- rozmawiali z 108 osobami w jednostkach penitencjarnych,
- przejrzeli tysiące dokumentów (akta sądowe, w tym opinie sadowo-psychiatryczne oraz opinie biegłych, dokumenty więzienne, w tym: orzeczenia psychologiczno-penitencjarne, orzeczenia o niepełnosprawności albo o stopniu niepełnosprawności, opinie psychologiczne, oraz dokumentację medyczną).

W efekcie:

- RPO zakwestionował 45 proc. rozstrzygnięć sądowych: – wystąpił z 14 kasacjami (13 jest uwzględnionych) i złożył 22 wystąpienia do prezesów sądów o wznowienie postępowania (18 spraw już zostało wznowionych),
- skierował 25 wystąpień do władz (Premiera, Ministra Zdrowia, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministra

[272] IX.517.570.2016, IX.517.2.2015, IX.517.1564.2017, IX.517.2.2015, KMP.571.2.2017
[273] IX.517.2.2015

Sprawiedliwości-Prokuratora Generalnego, Dyrektora Generalnego Służby Więziennej, Rzecznika Praw Pacjenta, Dyrektora Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, Krajowej Rady Kuratorów, Komendanta Głównego Policji) w sprawie wykrytych problemów generalnych (tak zgłoszone postulaty są już częściowo realizowane).

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. [274]. 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.

W odpowiedzi[275] Minister Sprawiedliwości wskazał[276], że fakt, iż osoba skazana jest niepełnosprawna intelektualnie lub chora psychicznie, nie oznacza automatycznie wyłączenia jej winy i możliwości odbywania kary pozbawienia wolności. Każdy przypadek jest indywidualny i tak też powinien być oceniany. W przypadku uchybień Rzecznik, zgodnie z przysługującymi mu uprawnieniami, może wnieść kasację od prawomocnego orzeczenia sądu. Może to robić także w przypadku uchybienia w postaci nieprzeprowadzenia badań poczytalności sprawcy w sytuacji, kiedy zachodzi uzasadniona wątpliwość, czy jego zdolność rozpoznania czynu jest w znacznym stopniu ograniczona. Każdy osadzony przy przyjęciu do jednostki penitencjarnej jest badany przez lekarza, który wydaje zalecenia odnośnie dalszego postępowania. W przypadku wątpliwości co do stanu zdrowia powinien zostać zawiadomiony sędzia penitencjarny. Jeśli stwierdzi nieprawidłowości, zawiadamia on o tym stosowny organ, a w razie potrzeby zarządza zwolnienie takiej osoby.

Rzecznik podkreśla jednak, że zmiany, jakich potrzebujemy, muszą być głębsze. M.in.:

[274] Zalecenie z 27 listopada 2013 r. (2013/C/378/02)
[275] IX.517.2.2015 z 6 marca 2017 r.
[276] Pismo z 26 maja 2017 r.

- osoby chorujące psychicznie, w ostrej psychozie, nie mogą trafiać do więzienia,
- musimy wyznaczyć, które szpitale psychiatryczne poza strukturą więziennictwa będą przyjmować osoby chorujące psychiczne, wobec których zastosowano areszt tymczasowy,
- musimy zmienić tak przepisy, by móc leczyć w szpitalach psychiatrycznych tych skazanych, którzy chorują psychicznie, a w warunkach więziennych nie można już im pomóc,
- policjanci muszą odnotowywać w notatkach służbowych np. to, że kontakt z daną osobą jest utrudniony,
- prokuratorzy powinni wykazywać większą wrażliwość i powoływać biegłych w przypadku wątpliwości co do stanu zdrowia psychicznego danej osoby,
- sądy nie mogą ignorować przesłanek świadczących o tym, że dana osoba może mieć kłopot z korzystaniem ze swoich praw (a zdarza się, że takim osobom nie zapewnia się obrońcy, mimo że jest to w ich przypadku obligatoryjne!), zapadają też wyroki nieuwzględniające możliwości skazanego do odbycia kary,
- kuratorzy nie mogą wnioskować o umieszczenie w zakładzie karnym kogoś, kto nie zapłacił zasądzonej grzywny albo nie wykonał wskazanych w wyroku prac społecznie użytecznych – nie widząc tej osoby, a sąd musi sprawdzić, czy taka osoba może w ogóle zasądzony wyrok wykonać,
- funkcjonariusze Służby Więziennej nie mogą nie przekazywać ważnych informacji o osadzonym prokuratorom, sądom, sędziemu penitencjarnemu,
- sędziowie penitencjarni muszą z większą wrażliwością reagować na sygnały, które skłaniałyby do podjęcia działań w ramach ich kompetencji (spotkania z osadzonymi, których sytuacja wymaga interwencji, wydawanie zaleceń Służbie Więziennej, zainicjowanie z urzędu postępowania o udzielenie przerwy w wykonaniu kary pozbawienia wolności),
- wszyscy: policjanci, prokuratorzy, sędziowie, kuratorzy, funkcjonariusze SW muszą się szkolić w tym zakresie.

a) Zasady postępowania w przypadku udzielenia przerwy w wykonaniu kary ze względu na chorobę psychiczną

Rzecznik zajmował się sprawami osób, którym sąd penitencjarny udzielił obligatoryjnej przerwy w wykonaniu kary z powodu choroby psychicznej, a które stanowią bezpośrednie zagrożenie dla życia i zdrowia swojego oraz innych.

W korespondencji do resortów sprawiedliwości i zdrowia oraz do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej Rzecznik postulował stworzenie podstaw prawnych do umieszczenia tych osób w zakładzie psychiatrycznym o odpowiednim stopniu zabezpieczenia.

W Rzecznik zwrócił się[277] do Ministra Sprawiedliwości oraz Ministra Zdrowia o powołanie zespołu roboczego obu resortów, który wypracowałby rozwiązania umożliwiające właściwe postępowanie z osobami, u których choroba psychiczna ujawniła się w trakcie odbywania kary pozbawienia wolności.

Ministrowie odpowiedzieli, iż regulacje takie powinny być wprowadzone w Kodeksie karnym wykonawczym. Minister Sprawiedliwości poinformował[278] o utworzeniu zespołu roboczego, który zajmie się wypracowaniem stosownych rozwiązań prawnych.

b) Osoby chorujące psychicznie przebywające w aresztach śledczych i zakładach karnych [279]

Rzecznik zauważa, że Służba Więzienna ma problemy z zapewnieniem właściwej opieki medycznej osobom chorującym psychicznie.

Oddziały szpitalne, w których prowadzi się całodobową opiekę psychiatryczną, istnieją w zaledwie pięciu jednostkach penitencjarnych. Ich zadaniem jest prowadzenie obserwacji sądowo-psychiatrycznych na mocy postanowienia sądowego. Nie mają warunków do leczenia i rehabilitacji chorujących psychicznie.

Szczególny niepokój budzą przypadki prewencyjnego stosowania wobec osób chorujących psychicznie środków przymusu bezpośredniego w postaci kajdanek zakładanych na ręce każdorazowo po opuszczeniu więziennej celi mieszkalnej na

---

[277] IX.517.570.2016 z 6 lipca 2017 r.

[278] Pismo z 18 sierpnia 2017 r., pismo z 11 stycznia 2018 r. – odp. na IX.517.1702.2017 z 5 grudnia 2017 r.

[279] IX.517.1564.2017

terenie szpitala psychiatrycznego przywięziennego. Zapewnienie bezpieczeństwa pacjentom i personelowi więziennemu jest sprawą niewątpliwie ważną. Podejmowane w tym zakresie działania muszą być jednak zgodne z obowiązującym stanem prawnym i standardami obowiązującymi w procesie leczenia. Służba Więzienna stoi na stanowisku, iż na stosowanie kajdanek, nawet w celach prewencyjnych, zezwalają przepisy ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej. W ocenie Rzecznika sposób postępowania wobec osób chorujących psychicznie wyznaczają standardy postępowania leczniczego, w tym wskazane w ustawie o ochronie zdrowia psychicznego.

Rzecznik zwrócił się[280] do Rzecznika Praw Pacjenta o rozważenie wizytacji w tym zakresie we wszystkich podmiotach leczniczych, realizujących całodobową opiekę psychiatryczną wobec osób pozbawionych wolności. Wizytacje takie zostały przeprowadzone.

c) Funkcjonowanie nadzoru penitencjarnego wobec osób z niepełnosprawnością intelektualną lub chorujących psychicznie [281]

Rzecznik przeanalizował 149 protokołów: z wizytacji i z lustracji przeprowadzonych przez sędziów penitencjarnych. Okazało się, że sprawozdania z wizytacji nie dotykają w ogóle kwestii sytuacji osób z niepełnosprawnością intelektualną lub chorujących psychicznie. Oznacza to, że sędziowie nie dostrzegali tej grupy osób pozbawionych wolności, nie oceniali i nie weryfikowali ich sytuacji, mimo że jest to grupa szczególnie wrażliwa spośród ogółu populacji więziennej.

Z kolei informacje zawarte w sprawozdaniach z lustracji, nawet jeśli dotykają zagadnień związanych z osobami z niepełnosprawnością intelektualną lub chorującymi psychicznie, są często zdawkowe i lakoniczne oraz nie odnoszą się do sytuacji badanej grupy.

Sprawozdania z lustracji, w których sędziowie podjęli próbę weryfikacji sytuacji tych osób pokazują, iż skupiają się głównie na warunkach bytowych oraz opiece psychologicznej. Sędziowie nie podejmowali próby weryfikacji zasadności i możliwości odbywania kary pozbawienia wolności przez skazanych

[280] IX.517.1564.2017 z 6 grudnia 2017 r.
[281] IX.517.2.2015

w określonym stanie zdrowia psychicznego i możliwości intelektualnych, ani aktualnej możliwości pobytu w warunkach detencji.

Rzecznik zwrócił się[282] do Ministra Sprawiedliwości o zajęcie stanowiska. Nie otrzymał odpowiedzi mimo ponaglenia.

d) Dostosowanie jednostek penitencjarnych do potrzeb osób poruszających się na wózkach[283]

Choć są już cele mieszkalne dla osadzonych poruszających się na wózkach, to poruszanie się tych osób poza celą nadal często nie jest możliwe. Osoby te nie mogą zatem korzystać z placów spacerowych, sal widzeń czy świetlic.

W ocenie Rzecznika Zarządzenie Dyrektora Generalnego w sprawie określenia przeznaczenia zakładów karnych i aresztów śledczych[284] powinno zostać zaktualizowane, tak aby wyznaczone w nim jednostki do osadzania osób na wózkach były w pełni dostosowane do samodzielnego poruszania się osób z niepełnosprawnością[285]. Dyrektor Generalny SW zapewnił[286], że Służba Więzienna systematycznie realizuje zadania inwestycyjno-remontowe mające przede wszystkim na celu poprawę warunków bytowych osadzonych w polskich więzieniach. Czyni także starania w celu zminimalizowania uciążliwości odbywania kary pozbawienia wolności przez osoby z niepełnosprawnościami.

W 2018 r. Rzecznik opublikuje raport tematyczny poświęcony dostosowaniu jednostek penitencjarnych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami fizycznymi i sensorycznymi wraz z rekomendacjami.

Sprawa młodego człowieka, który choć chorował psychicznie, został tymczasowo aresztowany[287]

Pan J. (student III roku) choruje psychicznie i wymaga leczenia psychiatrycznego. W związku z zarzutem uporczywego nękania byłej partnerki

[282] IX.517.2.2015 z 15 grudnia 2017 r.
[283] KMP.571.2.2017
[284] Zarządzenie z 1 lipca 2015 r. nr 30/15.
[285] KMP.571.2.2017 z 24 stycznia 2017 r.
[286] Pismo z 8 lutego 2017 r.
[287] IX.517.1564.2017

został jednak tymczasowo aresztowany. Wiadomo, że izolacja i środowisko więzienne powodują u niego nawrót silnych objawów psychotycznych. Rodzice zwrócili się o pomoc do Rzecznika. Twierdzili, że stan zdrowia syna nie pozwala na dalszy pobyt w warunkach izolacji.

Pracownicy Biura RPO zbadali sytuację. Okazało się, że poszczególne organy, pod władzą których pan J. pozostawał (policja, prokuratura, Służba Więzienna), nie zabezpieczyły mu prawa do skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości, prawa do humanitarnego traktowania oraz prawa do życia rodzinnego.

Wskutek interwencji RPO po siedmiomiesięcznym pobycie w przywięziennym szpitalu psychiatrycznym, sąd okręgowy po zbadaniu sprawy umorzył postępowanie karne wobec pana J. i zastosował wobec niego środek zabezpieczający w postaci umieszczenia w zakładzie psychiatrycznym, w którym będzie właściwie leczony i poddawany rehabilitacji (chodzi o psychoterapię, zajęcia warsztatowe oraz systematyczny kontakt z rodziną).

Krajowy Ośrodek Zapobiegania Zachowaniom Dyssocjalnym (Gostynin) i sytuacja osób tam przebywających

a) Funkcjonowanie Krajowego Ośrodka Zapobiegania Zachowaniom Dyssocjalnym[288]

Analiza problemów związanych z funkcjonowaniem Krajowego Ośrodka Zapobiegania Zachowaniom Dyssocjalnym w Gostyninie (KOZZD) wskazuje na wyraźną lukę prawną w przepisach ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób[289]**.**

Szczegółowy zakres praw i obowiązków pacjentów zawarty jest w wewnętrznym regulaminie KOZZD, do którego ustalenia upoważniony jest kierownik podmiotu leczniczego. Jednak zgodnie z Konstytucją ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane

[288] IX.517.1702.2017
[289] Ustawa z 22 listopada 2013 r. (Dz.U. z 2014 r. poz. 24, ze zm.)

tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie, a ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Istotnym problemem jest jego przeludnienie, na co uwagę zwracał personel KOZZD i sami pacjenci. Pacjenci przebywają w salach nawet 8-osobowych, co nastręcza wiele problemów natury egzystencjonalnej, a także w poważny sposób utrudnia terapię. Ograniczenia praw i wolności przejawiają się w sferze życia codziennego pacjentów i dotyczą chociażby zakupów, widzeń, korespondencji, rozmów telefonicznych, wyżywienia, kontroli osobistych, postępowania z pacjentami naruszającymi przepisy, czy dostępu do środków masowego przekazu. W Ośrodku praktykowany jest też nadzór nad korespondencją, w tym urzędową. Wszystkie listy do pacjentów są otwierane. Nie można, nawet odpłatnie uzyskać kopii dokumentacji innej niż medyczna (np. dokumentacji sądowej). Z perspektywy pacjentów, którzy mają najczęściej sprawy sądowe w toku, stanowi to istotną uciążliwość.

Brak uregulowania na poziomie ustawowym praw pacjentów Ośrodka powoduje ponadto, iż zasady funkcjonowania Ośrodka podlegają ciągłym zmianom, nierzadko *ad hoc*.

Rzecznik zwrócił się[290] do Przewodniczącego Senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji o podjęcie przez Senat RP inicjatywy legislacyjnej zmierzającej do określenia w ustawie praw i obowiązków osób umieszczonych w Ośrodku oraz podstaw i przesłanek ograniczenia ich praw konstytucyjnych.

b) Procedura przedłużania pobytu w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dyssocjalnym[291]

W 2017 r. nie został znowelizowany przepis uznany w 2016 r. przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z Konstytucją. Oznacza to, że decyzje w przedmiocie dalszego pobytu pacjenta w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dyssocjalnym w Gostyninie w dalszym ciągu podejmowane są w oparciu o jednoosobową opinię specjalisty, co nie odpowiada wymaganym standardom konstytucyjnym i konwencyjnym.

[290] IX.517.1702.2017 z 28 listopada 2017 r.
[291] IX.517.1702.2017

23 listopada 2016 r. Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok w sprawie ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób[292]. Trybunał orzekł[293], że art. 46 ust. 1 ustawy w zakresie, w jakim przewiduje sporządzanie opinii w sprawie niezbędności dalszego pobytu w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dyssocjalnym tylko przez jednego lekarza psychiatrę, jest niezgodny z Konstytucją.

Odrębna kwestia wymagająca regulacji prawnych dotyczy pobytu w KOZZD osób, co do których po umieszczeniu tam na postawie ww. ustawy okazuje się, że są chore psychicznie. Prowadzenie oddziaływań terapeutycznych wobec takich osób, co jest zasadniczym celem Ośrodka, jest niemalże niemożliwe**.** Osoby te powinny być leczone w szpitalu psychiatrycznym, w którym poza leczeniem farmakologicznym, będą poddane odpowiednim oddziaływaniom terapeutycznym. Pisma dyrektora Ośrodka, kierowane w tej sprawie do właściwych sądów cywilnych (które zdecydowały o umieszczeniu danej osoby w KOZZD) nie skutkują jednak przeniesieniem tych pacjentów do szpitali psychiatrycznych. W ocenie Rzecznika u podstaw takiego stanu rzeczy leży brak wyraźnych regulacji prawnych, umożliwiających umieszczenie osoby uznanej za stwarzającą zagrożenie dla społeczeństwa w szpitalu psychiatrycznym, który będzie dysponował warunkami zapewniającymi, że pacjent nie opuści szpitala. Niezbędne jest zatem stworzenie podstawy prawnej dającej taką możliwość. Osoba umieszczona w KOZZD na postawie przepisów ustawy nie może zostać przeniesiona do szpitala psychiatrycznego bez uprzedniej odpowiedniej decyzji sądu, ponieważ jest objęta procedurą przewidzianą w ustawie.

Rzecznik zwrócił się[294] do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie działań w celu wykonania wyroku Trybunału oraz stworzenia podstaw prawnych do umieszczenia osoby, u której w czasie pobytu w KOZZD stwierdzono chorobę psychiczną, w zakładzie psychiatrycznym, zapewniającym właściwe leczenie oraz odpowiedni poziom zabezpieczenia.

[292] Ustawa z 23 listopada 2016 r. (Dz.U. z 2014 r. poz. 24, ze zm.)
[293] Sygn. akt K 6/14
[294] IX.517.1702.2017 z 5 grudnia 2017 r.

Minister Sprawiedliwości poinformował[295], iż w resorcie został już opracowany odpowiedni projekt zmian ustawy z 22 listopada 2013 r. Natomiast kwestia zapewnienia leczenia psychiatrycznego dla osób przebywających w Ośrodku w Gostyninie zostanie włączona do prac zespołu roboczego, utworzonego wspólnie przez resort sprawiedliwości i zdrowia.

c) Stosowanie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego do orzekania przez sąd o umieszczeniu w Ośrodku w Gostyninie[296]

Postępowanie dotyczące uznania danej osoby za niebezpieczną może trwać bardzo długo i jest wieloetapowe. Zdarza się, że osoba, którą administracja więzienna wytypowała jako niebezpieczną, zakończyła już odbywanie kary pozbawienia wolności, a postępowanie dotyczące poddania jej nadzorowi prewencyjnemu bądź umieszczenia w Ośrodku w Gostyninie nadal trwa. Treść ustawy w żaden sposób nie reguluje sytuacji takich osób – ustawodawca pominął w zupełności kwestię miejsca ich pobytu w trakcie postępowania.

Sądy orzekające w tych sprawach z konieczności korzystają z regulacji kodeksu postępowania cywilnego o zabezpieczeniu roszczeń na czas trwającego postępowania sądowego (m. in. z art. 755 kpc).

Sprawy badane przez Rzecznika Praw Obywatelskich ukazują różnorodne problemy, jakie powstają na tle stosowania zabezpieczeń cywilnych w trakcie trwającego postępowania.

- Po pierwsze, nie jest oznaczony czas stosowania zabezpieczenia: w efekcie sąd nie określa, jak długo ma trwać np. umieszczenie uczestnika postępowania w Ośrodku w Gostyninie. Sytuacja takiego uczestnika jest o wiele gorsza niż osoby tymczasowo aresztowanej.
- Po drugie, w postępowaniu cywilnym brak jest przepisów, które pozwalałyby stosować zabezpieczenie po uchyleniu przez Sąd Najwyższy prawomocnego orzeczenia o umieszczeniu uczestnika w Ośrodku w Gostyninie. Sprawa sądowa jeszcze się nie zakończyła (po uchyleniu orzeczenia będzie rozpoznawana na nowo), a zabezpieczenie wygasło. W świetle kodeksu postępowania cywilnego

[295] Pismo z 11 stycznia 2018 r.
[296] IV.567.1.2016

nie istnieje żadna podstawa prawna dla przebywania uczestnika w Ośrodku w Gostynie.

- Po trzecie, nie zawsze sąd dokonuje zabezpieczenia poprzez umieszczenie uczestnika w Ośrodku w Gostyninie: w niektórych wypadkach sąd wydaje różne nakazy i zakazy, które ograniczają wolność. Niestety, kodeks postępowania cywilnego nie określa rodzaju tych zarządzeń. W efekcie istnieje ryzyko, że ingerencja w wolność jednostki będzie zbyt dolegliwa i nadmierna, gdyż ustawa nie przewiduje żadnych jej granic.

Z tych względów, zdaniem Rzecznika, konieczne jest odrębne uregulowanie sytuacji uczestników w trakcie postępowania toczącego się na podstawie przepisów ustawy z dnia 22 listopada 2013 r. o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób. Rzecznik zwrócił się zatem do Ministra Sprawiedliwości o zainicjowanie prac legislacyjnych, które uregulują wymienione zagadnienia w sposób jednoznaczny[297].

Sprawa pana D. Więzienie za daleko od domu, by odbywając karę zachować kontakt z dziećmi[298]

Pan D. miał odbyć karę pozbawienia wolności w Zakładzie Karnym w S. – jednostce położonej daleko od miejsca zamieszkania rodziny i niedostosowanej do stopnia jego niepełnosprawności (skazany porusza się na wózku inwalidzkim).

Pan D. utrzymuje stały kontakt z najbliższymi. Żona i trójka dzieci w wieku: 2, 13 i 15 lat regularnie odwiedzali go, podczas poprzednich pobytów w więzieniu. Do S. było dla niech jednak za daleko, zwłaszcza, że jeden syn skazanego z uwagi na niepełnosprawność wymaga stałej opieki, a żona była w tym czasie w ciąży. Inne formy kontaktu z bliskimi były niewystarczające, a w przypadku dwuletniego syna nie mogły pozwalały na skuteczne podtrzymywanie więzi emocjonalnej.

[297] IV.567.1.2016 z 28 grudnia 2017 r.
[298] IX.517.1035.2017

Władze więzienne znały sytuację rodzinną pana D. Wnioski o przetransportowanie do jednostki położonej bliżej rodziny skazany kierował już wcześniej, lecz rozpatrzono je odmownie.

Zgodnie z art. 102 pkt 2 Kodeksu karnego wykonawczego skazany ma prawo do utrzymywania więzi z rodziną i innymi osobami bliskimi. Z kolei art. 67 §3 k.k.w. stanowi, że do środków oddziaływania na skazanych należy m.in. podtrzymywanie kontaktów z rodziną. Nie ulega więc wątpliwości, iż członkowie rodzin mogą, a nawet powinni brać udział w procesie resocjalizacji skazanego. Co więcej, dobre relacje i silne związki emocjonalne skazanego z najbliższymi zapobiegają powrotowi do przestępstwa. Władze więzienne winny więc pomagać w utrzymywaniu więzi skazanego z dziećmi, a w myśl ww. przepisu, nieść również pomoc w inicjowaniu ich powstania.

Po interwencji Rzecznika administracja więzienna uruchomiła procedurę przetransportowania D. do jednostki położonej bliżej domu.

Sprawa pana K., który chciał dostać przepustkę z więzienia na I komunię dziecka[299]

Pan K. chciał pojechać na I komunię świętą syna, ale dyrektor Zakładu Karnego w S. nie dał mu przepustki. Uznał, że nie ma do tego podstaw prawnych.

Wskazał, że przepisy pozwalają na opuszczenie zakładu karnego na czas nieprzekraczający 5 dni w celu odwiedzenia poważnie chorego członka rodziny, uczestnictwa w pogrzebie członka rodziny oraz w innych wypadkach szczególnie ważnych dla skazanego(art. 141a §1 k.k.w.). Wydarzenie rodzinne, w którym chciał brać udział pan K., nie należy do takiej kategorii.

W ocenie Rzecznika nieudzielenie zezwolenia na opuszczenie zakładu karnego na uroczystość I komunii dziecka (w przypadku negatywnej prognozy kryminologiczno-społecznej skazanego pod konwojem funkcjonariusza lub w innej osoby godnej zaufania) jest naruszeniem prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego. Rzecznik uznał więc skargę wnioskodawcy za

[299] IX.517.1178.2017

uzasadnioną i zwrócił się do dyrektora Zakładu Karnego w S. o ponowną analizę wniosku skazanego.

Ostatecznie skazany otrzymał zezwolenie na opuszczenie zakładu karnego. Przepustka miała być realizowana pod konwojem funkcjonariuszy SW i była przewidziana na czas uroczystości kościelnych.

☞ Problemy dotyczące opieki medycznej dla osób pozbawionych wolności opisane są przy art. 68 ust 1 Konstytucji (Prawo do ochrony zdrowia)

☞ Problemy z przestrzeganiem praw cudzoziemców przebywających w detencji opisane są przy art. 40 Konstytucji Zakaz tortur, nieludzkiego i poniżającego traktowania) a także w sprawozdaniu Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur za rok 2017.

☞ Zobacz też wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie **Michał Korgul v. Polska, 21/3/2017, skarga nr 36140/11**
Sprawa dotyczy stosowania w odniesieniu do skarżącego reżimu kwalifikującego go do kategorii osadzonych tzw. niebezpiecznych i wynikających z tego reżimu ograniczeń.

Art. 41 ust. 5 – Prawo do odszkodowania za bezprawne pozbawienie wolności

Każdy bezprawnie pozbawiony wolności ma prawo do odszkodowania.

Każde pozbawienie wolności to bardzo daleka ingerencja w sferę wolności jednostki, dlatego naruszenie tego dobra musi być traktowane ze szczególną powagą. Twórcy Konstytucji stworzyli zatem osobną regulację, która umożliwia dochodzenie tego rodzaju odszkodowań.

Odszkodowanie za bezprawne pozbawienie wolności jest jednym z przypadków „wynagrodzenia za szkody", które przysługuje jednostce „za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej" (art. 77 ust. 1).

Naliczanie odsetek od odszkodowania/zadośćuczynienia za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie[300]

Od którego momentu naliczane są odsetki od odszkodowania/ zadośćuczynienia za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie bądź zatrzymanie?

Do Rzecznika wpływały skargi, że na podstawie obowiązujących przepisów nie da się tego jednoznacznie ustalić.

Instytucja odszkodowania/zadośćuczynienia za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie, która uregulowana została w rozdz. 58 kodeksu postępowania karnego przewiduje, że w przypadku uniewinnienia lub skazania na łagodniejszą karę (w wyniku wznowienia postępowania lub kasacji), uniewinnionemu oraz skazanemu na łagodniejszą karę przysługuje odszkodowanie od Skarbu Państwa za poniesioną szkodę oraz zadośćuczynienie za doznaną krzywdę. Rzeczone odszkodowanie i zadośćuczynienie przysługują także osobie, w stosunku do której postępowanie umorzono wskutek okoliczności, których nie uwzględniono we wcześniejszym postępowaniu, po wcześniejszym uchyleniu skazującego orzeczenia. Prawo do odszkodowania i zadośćuczynienia przysługuje również w związku z zastosowaniem środka zabezpieczającego w ww. warunkach, a także w wypadku niewątpliwie niesłusznego tymczasowego aresztowania lub zatrzymania.

Trudności interpretacyjne pojawiają się już na etapie określania charakteru instytucji, o której traktuje rozdział 58 k.p.k. Niewątpliwie rozstrzygnięcie w przedmiocie odszkodowania/zadośćuczynienia za niesłuszne skazanie następuje przed sądem karnym, w ramach procesu karnego, prowadzonego na podstawie przepisów Kodeksu postępowania karnego. Z drugiej jednak strony roszczenie o odszkodowanie/zadośćuczynienie za doznaną szkodę/krzywdę ma charakter jednoznacznie cywilistyczny.

Kolejnym problemem jest kwestia wymagalności roszczenia (żądania) o odszkodowanie lub zadośćuczynienie. Problematyka ta ma bowiem istotne znaczenie przy ustalaniu terminu, od którego należą się odsetki od głównej sumy. W ocenie Rzecznika zasadne wydaje się w szczególności rozważenie możliwości

[300] II.510.455.2017

wprowadzenia do rozdziału 58 k.p.k. określenia wprost początkowego terminu, od którego roszczenie to staje się wymagalne.

Na gruncie postępowania, o którym mowa w rozdz. 58 k.pk., po nowelizacji z 2016 r., jedynym podmiotem biorącym udział w postępowaniu na prawach strony, poza osobą występującą z wnioskiem o odszkodowanie/zadośćuczynienie, jest prokurator (art. 554 § 3 k.p.k.). Niemniej jednak podkreślić należy, że jako rzecznik interesu społecznego prokurator nie jest organem reprezentującym Skarb Państwa w tym postępowaniu, a co za tym idzie nie jest on uprawniony do dokonywania czynności o charakterze materialnoprawnym, w tym do uznania roszczenia odszkodowawczego czy też do zawarcia ugody. Wobec zatem braku w obecnym stanie prawnym innych podmiotów uprawnionych do występowania w procesie na prawach strony, przyjąć należy, że terminem, od którego dochodzącemu przysługują odsetki od sumy głównej, jest moment skierowania wniosku o odszkodowanie do właściwego sądu. Wówczas następuje bowiem skonkretyzowanie żądania uprawnionego i jego roszczenie staje się znane organom państwa.

Rzecznik zwrócił się[301] do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie stosownych zmian legislacyjnych. Odpowiedzi nie dostał. W 2018 r. wysłał ponaglenie.

[301] II.510.455.2017 z 11 września 2017 r.

Art. 42 ust. 1 – Nullum crimen sine lege

Odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Zasada ta nie stoi na przeszkodzie ukaraniu za czyn, który w czasie jego popełnienia stanowił przestępstwo w myśl prawa międzynarodowego.

Twórcy Konstytucji w sposób szczególny podkreślili tutaj odpowiedzialność za przestępstwa, a więc takie czyny zabronione pod groźbą kary, które są społecznie nieakceptowalne, wysoko szkodliwe, przy których wymierzane dolegliwości powinny być szczególnie odczuwalne.

Zasadę, że odpowiedzialności karnej podlega tylko ten, kto popełnia czyn zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia, prawnicy opisują po łacinie jako nullum crimen sine lege *(*nullum crimen, nulla poena sine lege poenali anteriori).

Zarówno zasada nullum crime *(nie ma przestępstwa) jak i zasada* nulla poena *(nie ma kary) znajdują swoje źródło już w artykule 31 ust. 3 Konstytucji (Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa). Obie zasady mają charakter absolutny i nie mogą być poddawane żadnym wyjątkom.*

Kara za użytkowanie obiektu w sposób niezgodny z przepisami[302]

Kiedy w 2006 r. na terenie Międzynarodowych Targów Katowickich zawalił się dach hali w czasie wystawy gołębi, okazało się, że trudno przypisać winę za złe użytkowanie budynku. Dlatego przepisy Prawa budowlanego zostały zmienione. Jednak – w ocenie Rzecznika – zrobiono to w taki sposób, że przepisy nie stwierdzają jasno, co konkretnie podlega odpowiedzialności karnej.

Rzecznik przedstawił takie stanowisko zgłaszając[303] udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w zakresie pytania prawnego dotyczącego niezgodności z Konstytucją przepisu Prawa budowlanego[304] – art. 91a „Kto nie spełnia, określonego w art. 61, obowiązku utrzymania obiektu budowlanego w należytym stanie technicznym, użytkuje obiekt w sposób niezgodny z przepisami lub nie zapewnia bezpieczeństwa użytkowania obiektu budowlanego, podlega grzywnie nie mniejszej niż 100 stawek dziennych, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku".

Zaskarżony przepis stwarza niepożądany stan niepewności dla jednostki, wynikający z tego, iż zarówno adresaci tej normy, jak i organy powołane do stosowania prawa nie są w stanie w sposób jednoznaczny i kompletny ustalić treści normy w nim zakodowanej. Użycie przez ustawodawcę sformułowania „w sposób sprzeczny z przepisami" sprawia, że nie jest możliwe określenie w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, jaki jest dokładny krąg regulacji prawnych będących desygnatami przedmiotowego określenia. Oznacza to, że zaskarżony przepis pozostaje w sprzeczności z podstawowymi założeniami prawa karnego, w szczególności z zasadą określoności i tym samym godzi w fundamenty państwa prawnego.

W 2017 r. sprawa nie została rozstrzygnięta.

---

[302] II.510.591.2017
[303] II.510.591.2017 z 10 sierpnia 2017 r., sygn. akt P 15/17
[304] Ustawa z 7 lipca 1994 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 1332)

Reforma prawa wykroczeń[305]

Czy żebractwo jest wykroczeniem? Czy powinno być nadal karane? Czy nadal mamy uważać, że w Polsce praca jest obowiązkowa – tak jak to wskazywała Konstytucja z 1952 r.?

Wykroczenie ujęte w art. 58 §1 k.w., penalizujące tzw. żebractwo zostało wprowadzone wraz z wejściem w życie Kodeksu wykroczeń w 1971 r. i od tego czasu nie było nigdy nowelizowane.

Rzecznik zauważa, że o ile Konstytucja z 1952 r. stanowiła, że praca jest prawem, obowiązkiem i sprawą honoru każdego obywatela, o tyle w obecnie obowiązującej Konstytucji brak jest postanowień wprowadzających obowiązek świadczenia pracy przez każdą jednostkę. Poddanie żebractwa bezpośrednio szeroko pojętemu reżimowi karnemu pozostaje pod znakiem zapytania zwłaszcza, że po instrumenty z zakresu prawa karnego ustawodawca powinien sięgać tylko wtedy, gdy inne mechanizmy prawne się nie sprawdziły. Rzecznik zauważa również, że znamiona wykroczenia z art. 58 §1 k.w. mają charakter wyjątkowo nieostry, co uniemożliwia precyzyjne i pełne zrekonstruowanie normy prawnokarnej. Rzecznik zwrócił się[306] do Ministra Sprawiedliwości o zainicjowanie kroków zmierzających do usunięcia art. 58 §1 k.w. z polskiego porządku prawnego.

W 2017 r. odpowiedzi nie otrzymał.

Podwójne ukaranie za ten sam czyn[307]

Czy można jednocześnie zastosować – wobec tej samej osoby i za ten sam czyn – odpowiedzialność karną określoną w przepisach Kodeksu karnego oraz karę pieniężną (mandat) przewidzianą w ustawie o transporcie drogowym? Takie pytanie przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu Sąd Rejonowy w Głubczycach, a Rzecznik zgłosił[308] udział w tym postępowaniu

Trybunał stwierdził, że przepisy te naruszają Konstytucję. Chodziło o sytuację przewoźnika, który poświadczył nieprawdę, stwierdzając

[305] II.501.7.2017
[306] II.501.7.2017 z 29 listopada 2017 r.
[307] II.510.1123.2015
[308] Informacja RPO za 2015 r., str. 45

w dokumentach, że zatrudniony przez niego kierowca przebywał na urlopie wypoczynkowym. Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego nałożył na przewoźnika karę 8 tys. zł, a jednocześnie został on pociągnięty do odpowiedzialności karnej za poświadczenie nieprawdy.

Trybunał orzekł[309], że przepisy Kodeksu karnego oraz ustawy o transporcie drogowym w zakresie, w jakim dopuszczają stosowanie wobec tej samej osoby fizycznej, za ten sam czyn, który stanowi naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego, odpowiedzialności za przestępstwo oraz kary pieniężnej, są niezgodne z zasadą *ne bis in idem* (nie można być karanym dwa razy za to samo) oraz zasadą proporcjonalnej reakcji państwa na naruszenie prawa wynikającymi z Konstytucji.

Sprawa pana Tomasza, który został złapany raz, a skazany dwa razy. Kasacja RPO[310]

Pan Tomasz jechał samochodem bez prawa jazdy. Sprawa trafiła do sądu, a dokładniej – do dwóch różnych. I oba je prowadziły. Pan Tomasz został skazany w postępowaniu zaocznym. Nie odwołał się i wyrok się uprawomocnił.

RPO złożył w tej sprawie kasację.

Argumentował, że z chwilą, gdy w jednym z postępowań karnych, dotyczących tego samego przedmiotu procesu, w stosunku do tej samej osoby, zapadnie prawomocny wyrok, zaczyna funkcjonować negatywna przesłanka procesowa w postaci powagi rzeczy osądzonej, która z kolei rodzi zakaz zarówno ponownego wszczynania, jak i kontynuowania postępowania o ten sam czyn, wobec tej samej osoby, co do której zapadło prawomocne orzeczenie.

Sąd Najwyższy uwzględnił kasację, uchylił zaskarżony wyrok i umorzył postępowanie[311].

[309] Wyrok z 20 czerwca 2017 r., sygn. akt P 124/15.
[310] II.510.348.2017 z 28 kwietnia 2017 r.
[311] Sygn. akt III KK 221/17

Art. 42 ust. 2 – Prawo do obrony w sprawie karnej

Każdy, przeciw komu prowadzone jest postępowanie karne, ma prawo do obrony we wszystkich stadiach postępowania. Może on w szczególności wybrać obrońcę lub na zasadach określonych w ustawie korzystać z obrońcy z urzędu.

Prawo do obrony oznacza możliwość podejmowania wszelkich działań zgodnych z prawem, które mają potwierdzić wersję zdarzeń uczestnika postępowania (jego niewinność lub określony charakter winy). W żadnym wypadku nie można wymagać współdziałania w udowodnieniu stawianych zarzutów.

Prawo to przysługuje na wszystkich stadiach postępowania i we wszystkich instancjach. Za każdym razem występuje w pełnym zakresie, niezależnie od zapadłych orzeczeń.

Niezwykle istotne jest w tym wypadku prawo do korzystania z pomocy obrońcy. Obrońca działa w interesie podejrzanego, umożliwiając mu pełne i efektywne korzystanie z przysługujących praw.

Zapewnienie osobie zatrzymanej kontaktu z obrońcą od samego początku zatrzymania[312]

a) Pomoc prawna zaraz po zatrzymaniu

Kontakt z obrońcą to środek zapobiegawczy torturom i okrutnemu lub nieludzkiemu traktowaniu. Tymczasem w Polsce nadal nie istnieje system zapewniający obrońcę każdej osobie, która zostanie zatrzymana.

Kwestia ta była przedmiotem wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Sprawiedliwości w 2017 r.[313] (ponieważ RPO nie otrzymał na to pismo odpowiedzi, na początku 2018 r. złożył skargę do Prezesa Rady Ministrów).

Dostęp do adwokata zaraz po zatrzymaniu gwarantuje art. 245 kodeksu postępowania karnego. Jeżeli osoba zatrzymana wie, jak skontaktować się z adwokatem, albo wiedzą o tym jej bliscy, to adwokat może pojawić się na posterunku i zażądać, żeby czynności były przeprowadzane z jego udziałem. Ale nie każdy to wie, umie to zrobić i może za tę pomoc zapłacić. Dlatego na tym etapie prawo do obrońcy w praktyce nie działa. I zdarza się, że policjanci zmuszają zatrzymanych do przyznania się do czynów niepopełnionych.

Rzecznik postuluje, by:

- osoba zatrzymana przed podjęciem jakichkolwiek czynności (również rozpytań) miała realną możliwość osobistego kontaktu z prawnikiem, który wyjaśni jej sytuację, poinformuje w sposób zrozumiały o prawach, obowiązkach i możliwościach procesowych oraz skutkach składanych oświadczeń,
- prawnik mógł ocenić kondycję fizyczną i psychiczną zatrzymanego oraz zapewnić mu wsparcie psychiczne,
- zatrzymany mógł spotkać się z prawnikiem na osobności, bez udziału osoby trzeciej, a także porozmawiać z nim przez telefon w warunkach zapewniających poufność.

Proponowane zmiany są zgodne ze standardami międzynarodowymi i mają uzasadnienie praktyczne, zarówno z punktu widzenia prewencji tortur, jak i zapewnienia gwarancji faktycznej realizacji prawa do obrony. Są też uzasadnione z punktu widzenia budowania zaufania do samej Policji i innych służb, których

[312] KMP.570.3.2017 i II.5150.9.2014
[313] KMP.570.3.2017 z 18 kwietnia 2017 r.

funkcjonariusze mogą być w sposób instrumentalny niesłusznie posądzani o niewłaściwe traktowanie zatrzymanych.

☞ Problemy wynikające z łamania zakazu tortur opisane są przy art. 40 Konstytucji (Zakaz tortur, nieludzkiego i poniżającego traktowania)

b) Prawo do obrońcy zgodnie ze standardami unijnymi

Istotne dla praw obywatelskich jest także to, że Polska nie wykonała postanowień dyrektywy 2013/48/UE314, która mówi o prawie dostępu do adwokata. Ma to znaczenie dla wszystkich podejrzanych, nie tylko tych, których nie stać na pomoc obrońcy.

Unijna dyrektywa dotyczy prawa do adwokata w postępowaniu karnym i postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania. U jej źródeł leży przekonanie, że skoro w Unii Europejskiej mamy swobodny przepływ osób, to każdy, niezależnie od tego, gdzie się znajduje, powinien mieć podobne prawa i uprawnienia procesowe.

Dyrektywa miała być implementowana do listopada 2016 r.[315] Ministerstwo Sprawiedliwości twierdzi, że tak się stało[316]. Jednak RPO formułował w tej sprawie liczne zastrzeżenia, ostatnio w czerwcu 2017 r.[317].

- W Polsce jest bowiem różnica między oskarżonym a osobą podejrzaną. Z Dyrektywy wynika, że jeżeli świadek jest przesłuchiwany na okoliczności dla niego obciążające, to już należy mu zapewnić dostęp do adwokata. Tymczasem w Polsce w takiej sytuacji nie mamy prawa do obrońcy.
- Druga bardzo ważna rzecz to poufność kontaktów z obrońcą. Według Dyrektywy można ją ograniczyć tylko z ważnych powodów. Tymczasem zgodnie z polską procedurą karną można zastrzec, że osoba podejrzana kontaktując się z obrońcą, będzie nadzorowana. To też należałoby poprawić.

[314] Dyrektywa nr 2013 r./48/UE z dnia 22 października 2013 r.
[315] II.5150.9.2014 z 25 stycznia 2017 r.
[316] Pismo z 17 lutego 2017 r.
[317] II.5150.9.2014 z 5 czerwca 2017 r.

W ocenie Rzecznika, jak również Naczelnej Rady Adwokackiej, konieczne jest doprecyzowanie postanowień Kodeksu postępowania karnego w tym zakresie. W 2017 r. Rzecznik nie dostał odpowiedzi Ministra.

RPO korespondował w tej sprawie także z Pełnomocnikiem Komendanta Głównego Policji, do którego zwrócił się[318] o uwrażliwienie funkcjonariuszy na znaczenie skutecznego informowania osób zatrzymanych o ich prawach, w szczególności o prawie do kontaktu z adwokatem lub radcą prawym.

☞ Problem udziału obrońcy i pełnomocnika strony w przesłuchaniu prowadzonym w państwie obcym przez konsula RP – opisany jest w art. 36 Konstytucji (Prawo do opieki dyplomatycznej i konsularnej)

Ograniczenie osobom pozbawionym wolności kontaktów telefonicznych z obrońcą[319]

Do Rzecznika wpływały skargi osób pozbawionych wolności, które skarżyły się na brak możliwości rozmowy telefonicznej z obrońcą lub pełnomocnikiem w sytuacji, gdy w danym dniu rozmawiały przez telefon z rodziną, osobami bliskimi czy urzędem.

Przepisy rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania kary pozbawienia wolności[320] oraz w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania tymczasowego aresztowania[321] stanowią, że skazany może skorzystać z samoinkasującego aparatu telefonicznego raz w ciągu dnia. W uzasadnionych przypadkach dyrektor może zezwolić na dodatkową rozmowę. Potrzeba nawiązania kontaktu z obrońcą lub pełnomocnikiem nie jest jednak traktowana jako „uzasadniony przypadek".

Tymczasem zgodnie z przepisami Kodeksu karnego wykonawczego osadzonemu przysługuje zarówno prawo do utrzymywania więzi z rodziną i innymi osobami bliskimi, jak i – odrębnie – prawo do komunikowania się z obrońcą[322]. W opinii[323] Dyrektora Generalnego Służby Więziennej regulacje

[318] Pismo z 25 stycznia 2017 r.
[319] IX.517.1268.2017
[320] Rozporządzenie z 21 grudnia 2016 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 2231)
[321] Rozporządzenie z 22 grudnia 2016 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 2290)
[322] IX.517.1268.2017 z 6 lipca 2017 r.
[323] Pismo z 9 sierpnia 2017 r.

dotyczące jednej rozmowy dziennie mają pozwolić skorzystać z aparatu telefonicznego jak największej liczbie osadzonych. W uzasadnionych wypadkach możliwa jest dodatkowa rozmowa. Wskazane w wystąpieniu Rzecznika przypadki nieuzyskania takiej zgody według Służby Więziennej świadczą o tym, że sprawy takie są rozpatrywane, a dyrektor jednostki ocenia zasadność przeprowadzenia kolejnej rozmowy telefonicznej w danym dniu.

Ze względu na niesatysfakcjonującą odpowiedz Dyrektora Generalnego Służby Więziennej, Rzecznik w wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości ponownie wskazał, że korzystanie z prawa do kontaktu z rodziną nie może wykluczać prawa do skorzystania z kontaktu z obrońcą[324].

Minister poinformował[325], że postulaty Rzecznika zostaną przedstawione Przewodniczącemu Zespołu do opracowania projektu zmian przepisów prawa karnego wykonawczego.

Zasady korzystania z telefonu przez tymczasowo aresztowanego[326]

Tymczasowo aresztowany może korzystać z telefonu na zasadach określonych w regulaminie organizacyjno-porządkowym wykonywania tymczasowego aresztowania, za zgodą organu, do którego dyspozycji pozostaje. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości[327] wprowadza ograniczenia, o których nie ma mowy w Kodeksie karnym wykonawczym.

Prawo do rozmów telefonicznych z rodziną i znajomymi mieści się w zakresie konstytucyjnego prawa do ochrony prawnej życia prywatnego i rodzinnego. Konstytucja stanowi też, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób.

---

[324] IX.517.1268.2017 z 14 listopada 2017 r.
[325] Pismo z 3 stycznia 2018 r.
[326] IX.517.1801.2017
[327] §25 ust. 1 pkt 2 Rozporządzenia z 22 grudnia 2016 r. w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania tymczasowego aresztowania (Dz.U. z 2016 r. poz. 2290)

Rzecznik zwrócił się[328] do Ministra Sprawiedliwości o uregulowanie sprawy w sposób zgodny z Konstytucją. Minister odpowiedział[329], iż postulaty Rzecznika zostaną przedstawione Przewodniczącemu Zespołu do opracowania projektu zmian przepisów prawa karnego wykonawczego.

Odmowa udostępniania akt podejrzanemu w postępowaniu przygotowawczym[330]

W stałym zainteresowaniu Rzecznika pozostaje problematyka odmowy udostępniania akt sprawy podejrzanemu w postępowaniu przygotowawczym oraz dowodów, na których oparto tymczasowe aresztowanie.

Dostęp do akt stanowi warunek rzetelności postępowania i realizacji zasady równości broni, zaś obrona musi mieć także prawo do otrzymywania kopii dokumentów znajdujących się w aktach i robienia z tych akt notatek.

W ocenie Rzecznika konieczne jest:

- wprowadzenie sądowej kontroli zarządzeń o odmowie dostępu do akt również nieprokuratorskich organów prowadzących postępowanie przygotowawcze,
- wprowadzenie rejestru wniosków o dostęp do akt i zarządzeń odmawiających dostępu na podstawie art. 156 §5a k.p.k.,
- zapewnienie odpowiedniego czasu na zapoznanie się z aktami sprawy przed posiedzeniem aresztowym,
- nałożenie na prokuratora obowiązku informowania podejrzanego i obrońcy o zamiarze albo fakcie złożenia wniosku o zastosowanie lub przedłużenie tymczasowego aresztowania oraz doręczenia jego odpisu podejrzanemu i jego obrońcy.

Kolejna kwestia dotyczy podstaw dowodowych tymczasowego aresztowania oraz kontroli decyzji dotyczących wglądu w akta postępowania w sprawach dotyczących tymczasowego aresztowania, pozostawionych w gestii prokuratora. Nowy art. 250 §2b k.p.k. stanowi, że „jeżeli zachodzi uzasadniona obawa niebezpieczeństwa dla życia, zdrowia albo wolności świadka lub osoby dla niego

[328] IX.517.1801.2017 z 24 listopada 2017 r.
[329] Pismo z 3 stycznia 2018 r.
[330] II.511.773.2016

najbliższej, prokurator dołącza do wniosku o zastosowanie tymczasowego aresztowania w wyodrębnionym zbiorze dokumentów, dowody z zeznań świadka, których nie udostępnia się oskarżonemu i jego obrońcy". Skutkuje to nieujawnieniem podejrzanemu zawartych w treści tych zeznań okoliczności niekorzystnych dla niego, które mogą stanowić podstawę tymczasowego aresztowania, co z kolei ogranicza możliwości efektywnego podważania zasadności stosowania lub przedłużania tymczasowego aresztowania w warunkach zgodnych z Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Bez zapewnienia dostępu do materiału dowodowego stanowiącego podstawę tymczasowego aresztowania nie można mówić o zapewnieniu kontradyktoryjności postępowania.

Zasadnym byłoby rozważenie wyeliminowania możliwości zastosowania tymczasowego aresztowania wyłącznie w oparciu o ustalenia poczynione na podstawie dowodów z zeznań świadków, o których mowa w art. 250 §2b k.p.k., które nie są udostępniane oskarżonemu i jego obrońcy, albo przynajmniej poddanie kontroli sądowej słuszności arbitralnej decyzji prokuratora o wyodrębnieniu ich z pozostałego materiału dowodowego.

Rzecznik zwrócił się[331] do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie zmian legislacyjnych. W 2017 r. nie otrzymał odpowiedzi.

Problem tajemnicy adwokackiej – ingerencja w tajemnicę zawodową osób wykonujących zawody zaufania publicznego[332]

Sprawa dotyczy projektu przepisów zobowiązujących doradców podatkowych, radców prawnych i adwokatów do udzielania fiskusowi informacji o podejrzanych schematach optymalizacyjnych swoich klientów.

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

[331] II.511.773.2016 z 7 czerwca 2017 r.
[332] V.711.6.2017

Proponowane rozwiązania mogą naruszać gwarancje ochrony tajemnicy zawodowej, która jest elementem prawidłowego funkcjonowania systemu ochrony prawnej w państwie demokratycznym. Z tego względu, Rzecznik zwrócił się[333] do Ministra Rozwoju i Finansów o ponowne rozważenie zasadności wprowadzenia zmian w tym kształcie.

Minister wskazał[334], że rozważa wprowadzenie obowiązku raportowania informacji o schematach podatkowych z uwzględnieniem lub z wyłączeniem danych, które identyfikują podmioty uczestniczące lub mające uczestniczyć w schemacie podatkowym przez podmiot wykonujący zawód zaufania publicznego (podmiot profesjonalny). W momencie udzielania odpowiedzi nie podjęto jeszcze żadnych decyzji o końcowym kształcie rozwiązań legislacyjnych.

☞ Skutki zniesienia zasady nieuznawania owoców zatrutego drzewa opisane są przy art. 49 Konstytucji (Wolność komunikowania się)

[333] V.711.6.2017 z 15 listopada 2017 r.
[334] Pismo z 20 grudnia 2017 r.

Art. 42 ust. 3 – Zasada domniemania niewinności

Każdego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu.

Fakt popełnienia zabronionego czynu oraz fakt popełnienia go w sposób zawiniony muszą być udowodnione.

Domniemanie niewinności odnosi się do każdego, kto dopuścił się czynu zabronionego, a nie jedynie do oskarżonego. Takie szerokie ujęcie jest istotne ponieważ artykuł 42 dotyczy odpowiedzialności karnej i postępowania karnego w każdej postaci.

Przepis ten należy bezpośrednio powiązać z prawem do sądu (art. 45 ust. 1). Jednocześnie warto podkreślić, że wyroki sądowe to najczęściej spotykane rozstrzygnięcia orzekające o wymierzeniu kary. Domniemanie niewinności przypisane jest również osobom, przeciwko którym toczy się dochodzenie lub śledztwo, a także obwinionym o popełnienie wykroczenia lub innego czynu zabronionego pod groźbą kary.

Sprawa obywateli uznanych przez Policję za winnych[335]

W związku ze śledztwem w sprawie wydarzeń przed Sejmem w dniach 16/17 grudnia 2016 r Sejmu Komenda Stołeczna Policji opublikowała w serwisie internetowym wizerunki uczestników manifestacji stwierdzając „*Nieznane dotąd osoby naruszyły porządek prawny. Publikujemy wizerunki osób, które mogą mieć związek z tymi zdarzeniami*".

Rzecznik zwrócił uwagę, że Policja stwierdziła, że osoby, których tożsamość nie jest znana, naruszyły porządek prawny, a nie że są podejrzewane o naruszenie tego porządku. Oznacza to, że organ państwa przesądza w treści komunikatu o winie tych osób.

Jak wynika z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka[336] domniemanie niewinności zostaje pogwałcone, kiedy wypowiedź urzędnika państwowego dotycząca osoby oskarżonej o popełnienie czynu zabronionego odzwierciedla opinię, iż osoba ta jest winna, zanim wina została udowodniona zgodnie z ustawą. Wystarcza nawet, wobec braku jakiegokolwiek oficjalnego stwierdzenia, że istnieją powody sugerujące, iż urzędnik ten uznaje oskarżonego za winnego. Trybunał podkreśla znaczenie doboru słów przez urzędników państwowych w ich wypowiedziach, zanim dana osoba zostanie osądzona i uznana za winną popełnienia czynu zabronionego.

W odpowiedzi Komendant Stołeczny powołał się jedynie na ogólną ustawową podstawę prawną takich działań – art. 20 ust. 2a i 2b ustawy o Policji z dnia 6 kwietnia 1990 r.[337], wskazując nadto, iż czynności były podejmowane na ustne polecenie prokuratora. Rzecznik zwrócił się więc do Prokuratora Okręgowego w Warszawie, a potem do Prokuratora Regionalnego w Warszawie o informację, czy w istocie opublikowanie wizerunków osób nastąpiło na ustne polecenie prokuratora.

Prokurator powołał się na stanowisko byłej Prokuratury Generalnej zawarte w piśmie z dnia 5 kwietnia 2013 r. o sygn. PG IIP 0280/12/13 uznając, iż pozostaje one aktualne.

---

[335] II.519.61.2017, 19 stycznia 2017 r. do Komendanta Stołecznego Policji
[336] M.in. wyrok z dnia 29 maja 2012 r. w sprawie Shuvalov v. Estonia, skarga nr 39820/08
[337] Dz.U. 2016 r. poz. 1782 t.j. ze zm.

Rzecznik nadal prowadzi korespondencję w tej sprawie z urzędem prokuratorskim i zasięga informacji o stanie spraw toczących się przed sądem rejonowym, gdzie wpłynęły wnioski o ukaranie uczestników wyżej wymienionej manifestacji.

☞ Patrz też – skargi obywateli na nieprawidłowe i niezasadne zatrzymanie opisane przy art. 41 ust. 2 i 3 Konstytucji (Prawa osób zatrzymanych) oraz art. 57 Konstytucji (Wolność organizowania pokojowych zgromadzeń)

.

Art. 43 – Zakaz przedawnienia

Zbrodnie wojenne i zbrodnie przeciwko ludzkości nie podlegają przedawnieniu.

Prawo karne co do zasady przewiduje instytucję przedawnienia. Jeśli ściganie sprawcy stało się możliwe dopiero po upływie znacznego czasu, odstępuje się od ścigania. Często bowiem czyn zatarł się już w pamięci, a sprawca jest innym człowiekiem.

Artykuł 43 wprowadza jednak dwa wyjątki od tej zasady: pierwszy dotyczy zbrodni wojennych a drugi – zbrodni przeciwko ludzkości.

Zbrodnie wojenne to najcięższe przestępstwa popełniane w trakcie wojny, niezależnie przeciwko komu zostały popełnione. O ile Polska nie zdecyduje się na ekstradycję lub przekazanie sprawy odpowiedniemu trybunałowi międzynarodowemu, jest zobowiązana do wszczęcia postępowania karnego. W przypadku zbrodni wojennej nie przyjmuje się jako okoliczności wyłączającej odpowiedzialność działania na rozkaz przełożonego.

Zbrodnie przeciwko ludzkości to masowe zamachy przeciwko całym grupom ludności w celu wykonania lub wsparcia polityki państwa lub organizacji. Szczególną formą zbrodni przeciwko ludzkości jest ludobójstwo, czyli czyny zmierzające do eksterminacji pewnych grup ludności jako grup o szczególnych cechach społecznych, narodowych, religijnych czy rasowych.

Winni takich zbrodni powinni zostać osądzeni przez władze polskie niezależnie od momentu popełnienia tego czynu.

Sprawy dotyczące tego prawa nie pojawiały się w skargach do Rzecznika Praw Obywatelskich w 2017 r.

Art. 44. – Wstrzymanie biegu terminu przedawnienia

Bieg przedawnienia w stosunku do przestępstw, nie ściganych z przyczyn politycznych, popełnionych przez funkcjonariuszy publicznych lub na ich zlecenie, ulega zawieszeniu do czasu ustania tych przyczyn.

Podobna regulacja nie występowała przed rokiem 1997 w polskim konstytucjonalizmie.

Aby wystąpiło zawieszenie biegu przedawnienia, wymagane jest spełnienie dwóch przesłanek:

- *przestępstwo musi być popełnione przez funkcjonariusza publicznego (lub na jego zlecenie),*
- *oraz w stosunku do sprawcy tego czynu z przyczyn politycznych nie wszczęto lub przerwano (zawieszono) postępowanie (dochodzenie, śledztwo).*

Nie chodzi jedynie o przestępstwa polityczne, ale o wszystkie przestępstwa – w tym także czyny wymienione w art. 43.

Przepis ten ma szczególne znaczenie w kontekście zdarzeń, które zaszły w trakcie trwania poprzedniego ustroju. Obecnie nieściganie przestępstw z przyczyn politycznych jest niekonstytucyjne.

Problem przedawnienia zbrodni komunistycznych

W 2017 r. Minister Sprawiedliwości zgłosił do Trybunału Konstytucyjnego[338] problem podnoszony przez Rzecznika od 2016 r., (ale nierozpatrzony przez Trybunał).

Osoby pokrzywdzone piszą bowiem do Rzecznika, że śledztwa o zbrodnie komunistyczne zostały w latach 90. umorzone ze względu na przedawnienie karalności. Chodzi o znęcanie się, poniżanie czy pobicie, czyli czyny, za które najwyższą karą mogłoby być 5 lat więzienia.

Przykład? Milicjant stanął pod zarzutem popełnienia w okresie od stycznia 1983 r. do dnia 29 sierpnia 1988 r. przestępstw, które w czasie ich popełnienia stanowiły przestępstwa przewidziane w kodeksie karnym z 1969 r. : art. 184 §1 (znęcanie się), art. 166 (groźba karalna), art. 165 §1 (bezprawne pozbawienie wolności). Postępowanie prowadzone już po 1990 r. umorzono z uwagi na przedawnienie.

W 1995 r. ustawodawca umożliwił bowiem ściganie zbrodni komunistycznych, ale ustawa została napisana tak, że pozwoliła na ściganie tylko poważniejszych przestępstw (ustawa z dnia 12 lipca 1995 r. o zmianie Kodeksu karnego, Kodeksu karnego wykonawczego oraz o podwyższeniu dolnych i górnych granic grzywien i nawiązek w prawie karnym).

W przypadku czynów zagrożonych karą do 5 lat bieg przedawnienia także został wznowiony, ale miało to znaczenie tylko teoretyczne: ustawodawca przyznał, że sprawy te można było ścigać dopiero po 1 stycznia 1990 r., ale przedawniały się one 1 stycznia 1995 r., czyli przed wejściem w życie tej ustawy. Był to rodzaj zawoalowanej abolicji.

Rzecznik zauważył[339], że zaniechanie ścigania w takich sprawach narusza społeczne poczucie sprawiedliwości. Działania funkcjonariuszy państwa w latach 1944-1989 spełniały znamiona czynów zabronionych opisanych w ówczesnym kodeksie karnym. Zakaz tortur i poniżającego traktowania obowiązywał także w czasach PRL, a ówczesne władze ratyfikowały dotyczące tego międzynarodowe

[338] http://trybunal.gov.pl/sprawy-w-trybunale/art/9992-kodeks-karny-przestepstwa-popelnione-przez-funkcjonariuszy-publicznych/

[339] II.519.2824.2014, pisma 20 kwietnia 2016 r.

konwencje. Jednak aparat państwa dążył do ochrony swoich funkcjonariuszy, nawet w sposób bezprawny. Dlatego sprawcy pozostali bezkarni.

Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich wpisywał się w system działań, które państwo demokratyczne powinno podjąć, aby naprawić szkody i krzywdy wyrządzone w czasie trwania ustroju niedemokratycznego. Jednym z narzędzi takiej naprawy jest wznowienie postępowania w sytuacji, gdy możliwa jest ocena czynu w warunkach praworządności.

Nie chodzi o to, by teraz ścigać tych, którzy byli funkcjonariuszami aparatu państwa w czasach PRL. Jednak obywatele, których tamto państwo potraktowało w sposób poniżający, mający znamiona tortur czy nieludzkiego traktowania, mają prawo do tego, by czyny te zostały ocenione.

Ponieważ w 2016 r. zmieniła się ustawa o Trybunale Konstytucyjnym w sposób uniemożliwiający już rozpatrzenie wniosku RPO, swój wniosek w tej samej sprawie złożył Minister Sprawiedliwości-Prokurator Generalny. Sprawa czeka na rozpatrzenie w Trybunale.

Sprawa pana K. Czy znęcanie się nad nim w czasach PRL to zbrodnia komunistyczna?[340]

Czy działania funkcjonariuszy publicznych polegające na bezprawnym pozbawieniu wolności pana M. K. oraz represji po tym, jak do kraju nie wrócił jego brat (były funkcjonariusz Departamentu I MSW), stanowiły zbrodnie komunistyczne, w rozumieniu ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu?

Prokuratura umorzyła śledztwo w tej sprawie.

Ale po wystąpieniu Rzecznika poprzedzonego analizą akt, prokuratura podjęła czynności, w trybie art. 327 §3 k.p.k., w przedmiocie zbadania przesłanek uzasadniających ewentualność wszczęcia umorzonego śledztwa na nowo.

[340] II.519.2763.2014

☞ Patrz też – art. 41 ust. 5 Konstytucji (Prawo do odszkodowania za bezprawne pozbawienie wolności)

Art. 45 – Prawo do sądu

1. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

2. Wyłączenie jawności rozprawy może nastąpić ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny. Wyrok ogłaszany jest publicznie.

Każdy może zwrócić się do sądu, gdy poszukuje sprawiedliwości lub gdy odczuwa potrzebę ustalenia swojego statusu prawnego. Prawo do sądu oznacza, że o statusie jednostki decyduje ostatecznie sąd – i nikt inny. Prawo do sądu jest również gwarancją praw i wolności jednostki, pod warunkiem, że sąd jest niezawisły i niezależny.

Z takiego ukształtowania artykułu 45 wynika także zasada dostępności do sądów. Powinno być to względnie łatwe (także w sprawach rozpoznawanych przez wyższe instancje), a wszelkie ograniczenia w tym zakresie muszą być zgodne z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Prawo do niezawisłego i niezależnego sądu wynika także z dalszych szczegółowych rozwiązań konstytucyjnych (art. 173, 178 oraz 186 Konstytucji). Sąd nie może sprzyjać żadnej ze stron procesowych, musi być bezstronny, także – a może szczególnie – w sprawach, w których jednostka procesuje się z państwem. Tak rozumiana bezstronność sędziów jest elementem ich niezależności i niezawisłości. Artykuł 45 charakteryzuje również sposób działania sądów – sprawy powinny być rozpatrywane sprawiedliwie, jawnie i bez nieuzasadnionej zwłoki.

Jakie reformy wymiaru sprawiedliwości są zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich konieczne?[341]

Rzecznik Praw Obywatelskich powtarzał w 2017 r., że reforma wymiaru sprawiedliwości jest niezbędna zarówno dla obywateli, jak i dla środowiska sędziowskiego. Wskazywał też na konkretne problemy wymagające rozwiązania.

Kiedy latem 2017 r. Prezydent – po zawetowaniu dwóch z trzech ustaw dotyczących wymiaru sprawiedliwości – podjął prace nad swoją propozycją zmian, RPO w wystąpieniu do Sekretarza Stanu w Kancelarii Prezydenta zwrócił uwagę na problemy w funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości, które wynikają z treści skarg indywidualnych, wpływających do Biura RPO[342].

Wzrost liczby spraw napływających do sądów

W ocenie Rzecznika prawodawca powinien znaleźć odpowiednie rozwiązania, które dużą część spraw rozpoznawanych w chwili obecnej przez sądy, bez uszczerbku dla ochrony praw jednostki, przekażą do rozstrzygnięć w trybie procedur pozasądowych.

Niezależnie od tego Rzecznik wskazał na propozycję legislacyjne służące lepszemu zagwarantowaniu obywatelom konstytucyjnego prawa do sądu, w tym m.in. na potrzebę wprowadzenia pouczeń o możliwości złożenia wniosku o umorzenie, odroczenie lub rozłożenie na raty opłaty kancelaryjnej od wniosku o wydanie odpisu wyroku z uzasadnieniem oraz wprowadzenia obligatoryjnego ustanawiania pełnomocnika dla osoby, względem której prowadzone jest postępowanie o umieszczenie w szpitalu psychiatrycznym bez jej zgody.

Rzecznik wymienił szereg zagadnień, które usprawniłyby funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości. Są to m.in.:

- zmniejszenie zakresu spraw, które mają rozstrzygać sądy (kognicji sądów) przy zachowaniu standardów wynikających z art. 45 ust. 1 Konstytucji,

[341] VII.510.45.2017
[342] VII.510.45.2017 z 11 września 2017 r.

- wsparcie sędziów poprzez zwiększenie liczby asystentów,
- przyznanie komornikom prawa do polubownego dochodzenia należności,
- dopuszczenie zeznań świadków w sprawach cywilnych na piśmie lub przed urzędnikiem oraz wprowadzenie specjalizacji sędziów.
- wykorzystanie alternatywnych sposobów rozwiązywania sporów (np. mediacje)
- wzmocnienie udziału czynnika społecznego (ławników) w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości
- lepsza komunikacja między sądem, a uczestnikami postępowania,

Biegli sądowi

Jednym z większych wyzwań dla polskiego wymiaru sprawiedliwości jest pilne wprowadzenie kompleksowej ustawy dotyczącej biegłych sądowych. Dziś prawo nie reguluje jasno, w jaki sposób są oni powoływani, czy posiadają odpowiednie kwalifikacje oraz jak mają oni pracować – w efekcie obywatele, których sprawy są rozstrzygane przez sądy często w oparciu o opinie biegłych są krzywdzeni przewlekłością postępowań i błędami biegłych, a skarb państwa wypłaca za to ogromne odszkodowania.

RPO występuje w tej sprawie od dłuższego czasu. Z ostatniej odpowiedzi, którą uzyskał w 2016 r. wynikało, że termin realizacji projektu ustawy nie został jeszcze ustalony, ponieważ Instytut Wymiaru Sprawiedliwości opracowuje dopiero wyniki badań funkcjonowania biegłych w postępowaniu cywilnym[343]. RPO ponowił ten postulat w 2017 r. w wystąpieniu do Prezydenta.

Sprawa pana Y. 10 miesięcy czekania na opinię biegłego lekarza w sprawie o rentę[344]

Pan Y. był stroną przedłużającego się postępowania w sprawie o rentę z tytułu niezdolności do pracy. Pozostawał bez środków do życia.

[343] VII.510.20.2015, pismo z dnia 8 sierpnia 2016 r.
[344] BPG.514.6.2016

Sąd dopuścił dowód z opinii biegłych lekarzy (specjalisty chorób wewnętrznych, neurologa oraz reumatologa), ale zastrzegł, iż termin oczekiwania na badanie wynosi około 10 miesięcy.

Biegli w końcu przeprowadzili badania, ale nie wydawali opinii. W odpowiedzi na wystąpienie Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku, Prezes Sądu wyjaśnił, że terminy opinii są odległe, bo biegłych lekarzy jest za mało. Ci, którzy są, mają tyle spraw, że na załatwienie jednej trzeba czekać ponad 10 miesięcy. Żeby to zmienić, w ocenie Prezesa Sądu, należałoby zmienić obowiązujące regulacje prawne tak, by wykonywanie czynności biegłego lekarza sądowego przez wysokiej klasy specjalistów było dla nich atrakcyjne finansowo.

Ponadto Prezes Sądu wyjaśnił, że opinia biegłej wpłynęła do sądu z adnotacją, że przekroczenie 14-dniowego terminu na sporządzenie opinii spowodowane było powikłaniami chorobowymi ubezpieczonego.

Wnioskodawca został poinformowany o ustaleniach. Poinformowaliśmy go, że Rzecznik nie ma inicjatywy ustawodawczej i nie może sam zgłaszać projektów aktów prawnych. Może tylko sygnalizować władzom kłopoty, z jakimi zgłaszają się do niego obywatele.

Lekarze sądowi

Ludzie nie mogą usprawiedliwić nieobecności w sądach, bo dostęp do lekarzy sądowych jest utrudniony. W efekcie sądy odrzucają wnioski o odroczenie rozprawy. To oznacza, że prawo nie gwarantuje obywatelom prawa do rzetelnego procesu sądowego.

Instytucja lekarzy sądowych nie działa sprawnie, bo brakuje lekarzy zainteresowanych pełnieniem tej funkcji. Konieczna jest zmiana ustawy o lekarzu sądowym i wprowadzenie do niej rozwiązań o charakterze systemowym, by usprawnić procedury pozyskiwania kandydatów do objęcia stanowiska lekarza sądowego.

Przesyłki sądowe

W sprawach z zakresu procedury cywilnej i administracyjnej konieczne jest m.in. wprowadzenie informacji na zawiadomieniach o pozostawieniu

przesyłki sądowej w placówce pocztowej (awizach) o **sądzie – nadawcy przesyłki,** a także wprowadzenie możliwości zaskarżenia do sądu administracyjnego bezczynności w rozpoznaniu skargi, wniosku oraz petycji.

Uprzywilejowanie wierzytelności bankowych

Ponadto, istnieje konieczność uchylenia przepisów prowadzących do uprzywilejowania wierzytelności bankowych[345].

☞ Omówienie tego problemu– przy art. 76 Konstytucji (Ochrona praw konsumentów)

Prawa osób zatrudnionych w wymiarze sprawiedliwości

Poprawy wymaga sytuacja sędziów odwoływanych przez Ministra Sprawiedliwości do innego sądu a także zasady dostępu do stanowisk poprzedzających dojście do zawodu sędziego.

Zmiany wymagają regulacje dotyczące umożliwienia wniesienia środka zaskarżenia od decyzji Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie odwołania sędziego z delegacji do innego sądu oraz określenia przesłanek, jakimi powinien kierować się Minister Sprawiedliwości odwołując sędziego z delegacji.

Trzeba też zapewnić równy dostęp do stanowisk w wymiarze sprawiedliwości poprzedzających dojście do zawodu sędziego, tj. referendarza sądowego, asystenta sędziego, a obecnie asesora sądowego[346]

Wskazywane przez RPO problemy dotyczące wymiaru sprawiedliwości[347] nie zostały w 2017 r. rozwiązane.

Problem dostępu osób z niepełnosprawnościami do wymiaru sprawiedliwości[348]

Rzecznik zwrócił także uwagę na problemy związane z dostępem osób z niepełnosprawnościami do wymiaru sprawiedliwości.

---

[345] V.510.5.2017, pismo z 27 stycznia 2017 r.
[346] VII.603.3.2017
[347] VII.510.45.2017 z 11 września 2017 r.
[348] XI.411.1.2017

Do postulatów z tego obszaru należą m.in.:

- konieczność zniesienia instytucji ubezwłasnowolnienia i zastąpienia jej modelem wspieranego podejmowania decyzji,
- konieczność popularyzowania stosowania przesłuchań na odległość oraz przeprowadzania dowodu na odległość z wykorzystaniem urządzeń technicznych
- rozważenie ewentualnych zmian o charakterze legislacyjnym w zakresie przepisów ograniczających możliwość składania zeznań w charakterze świadka przez osoby z niepełnosprawnościami,
- potrzeba cyklicznych szkoleń dla wszystkich osób pracujących w wymiarze sprawiedliwości w zakresie specyfiki różnych rodzajów niepełnosprawności, a także szczególnych potrzeb osób z niepełnosprawnościami.

Nierozwiązanym problemem pozostaje dostęp osób niewidomych i słabowidzących do Wyszukiwarki Krajowego Rejestru Sądowego[349]. Uzyskanie informacji z bazy jest bowiem uzależnione od przepisania kodu z obrazka – formularz zabezpieczono mechanizmem CAPTCHA w taki sposób, że nie może być odczytany przez czytniki ekranu. Ministerstwo Sprawiedliwości uznało, że termin określony w §19 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności[350] nie dotyczy serwisów istniejących wcześniej i niepoddanych modernizacji po wydaniu ww. aktu. Rzecznik nie zgodził się z takim stanowiskiem[351], a po jego interwencji Ministra Sprawiedliwości upomniał Minister Cyfryzacji[352].

[349] XI.815.34.2016

[350] Rozporządzenie Rady Ministrów z 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 113, ze zm.)

[351] XI.815.34.2016 z 12 kwietnia 2017 r.

[352] Pismo z 29 czerwca 2017 r.

Raport „Dostępność wymiaru sprawiedliwości dla osób z niepełnosprawnościami”

Informacje o problemach i ograniczeniach, z którymi spotykają się osoby z niepełnosprawnościami w wymiarze sprawiedliwości znalazły potwierdzenie w wynikach badań społecznych, zrealizowanych na zlecenie Rzecznika i zawartych w raporcie „Dostęp osób z niepełnosprawnościami do wymiaru sprawiedliwości – analiza i zalecenia”[353].

Do urzeczywistnienia prawa osób z niepełnosprawnościami do sądu na zasadzie równości z innymi niezbędne są także zmiany w zakresie dostępu do informacji i komunikacji z organami wymiaru sprawiedliwości.

Przede wszystkim konieczne jest kontynuowanie działań na rzecz cyfryzacji wymiaru sprawiedliwości, tak aby możliwie duża część dokumentacji w postępowaniu była dostępna w wersji elektronicznej. Aktualny pozostaje także problem dostępności pomocy tłumaczy języka migowego w trakcie postępowania sądowego oraz w kontaktach z pracownikami sądu, prokuratury lub profesjonalnym pełnomocnikiem.

Ograniczenia w zakresie dostępu osób z niepełnosprawnościami do wymiaru sprawiedliwości łączą się także z niedostępnością architektoniczną budynków sądów i prokuratur. Na problemy napotykają również osoby korzystające z pomocy psa przewodnika, które pomimo ustawowego uprawnienia nie zawsze mają możliwość swobodnego wstępu do obiektów przeznaczonych na potrzeby wymiaru sprawiedliwości[354].

[353] Dostęp osób z niepełnosprawnościami do wymiaru sprawiedliwości – analiza i zalecenia
[354] XI.411.1.2017, pismo do Ministra Sprawiedliwości z 13 kwietnia 2017 r. i 13 grudnia 2017 r.

☞ Prawa osób z niepełnosprawnościami – patrz także art. 32 oraz art. 69 Konstytucji

Bezpłatna pomoc prawna, rola adwokatów i radców prawnych, koszty postępowań

a) Nieodpłatna pomoc prawna[355]

Z doniesień medialnych, a także z rozmów podczas spotkań regionalnych RPO wynika, iż system nieodpłatnej pomocy prawnej[356] jest nieskuteczny, nieefektywny, a liczba osób korzystających z porad w ramach obowiązującego od 1 stycznia 2016 r. programu jest niewielka.

Podobne wnioski płyną z „Raportu końcowego z monitoringu funkcjonowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej" przygotowanego przez Instytut Spraw Publicznych.

Najwięcej głosów krytycznych dotyczy niewłaściwie zakreślonego w ustawie katalogu osób uprawnionych do skorzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej. Wykluczone są z niej te grupy społeczne, które nie są uprawnione do świadczeń pomocy społecznej, ale jednocześnie nie stać ich na odpłatne porady świadczone przez adwokatów lub radców prawnych w kancelariach. Ponadto, w katalogu beneficjentów pominięto osoby z niepełnosprawnościami i ciężko chore, pobierające świadczenia rentowe, samotnie wychowujące dzieci, dotknięte przemocą domową, ofiary przestępstw, osoby bezrobotne, w kryzysie bezdomności, lokatorów kamienic zwracanych w wyniku roszczeń reprywatyzacyjnych, cudzoziemców, osoby osadzone w zakładach karnych (które siłą rzeczy mają najbardziej utrudniony dostęp do informacji prawnej).

- Wydaje się, że podstawowym kryterium warunkującym uzyskanie bezpłatnej pomocy prawnej mogłoby być kryterium dochodowe – każdorazowo weryfikowane za pomocą np. ostatniego zeznania rocznego PIT.
- Zdaniem Rzecznika zbyt wąsko został w ustawie zakreślony zakres przedmiotowy – ustawa nie przewiduje możliwości uzyskania porady

[355] IV.510.9.2014
[356] Ustawa z 5 sierpnia 2015 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 1255, ze zm.)

na etapie sądowym oraz nie przewiduje możliwości sporządzenia pism w toczącym się postępowaniu przygotowawczym lub sądowym i pism w toczącym się postępowaniu sądowoadministracyjnym. Tymczasem właściwe sformułowanie takiego pisma oraz zawarcie w nim odpowiedniej treści wydaje się być najtrudniejszym zadaniem z punktu widzenia osoby bez wykształcenia prawniczego.

- Nieodpłatnej pomocy prawnej udziela się tylko osobiście[357], przez co nie mogą z niej skorzystać np. osoby z niepełnosprawnościami czy mieszkające daleko od punktów pomocy prawnej.
- Kolejna kwestia dotyczy miejsca, gdzie świadczona jest pomoc prawna – większość punktów działa w starostwach, urzędach gminy lub siedzibach miejskich ośrodków pomocy społecznej. Osoby będące w konflikcie z urzędem i szukające w związku z tym porady prawnej, mogą obawiać się przyjść tam po pomoc.
- Warto też, zdaniem Rzecznika, ponownie rozważyć włączenie do systemu studenckich poradni prawnych, a także poradnictwa obywatelskiego rozumianego jako metoda wspierania osób w poszukiwaniu rozwiązań ich problemów poprzez udzielanie porad i informacji o prawach i obowiązkach obywatela oraz pomoc w wyborze optymalnego rozwiązania w oparciu o analizę sytuacji, przedstawienie różnorodnych ścieżek postępowania i zobaczenie ich konsekwencji.
- Warto również przeanalizować wprowadzenie tzw. instytucji pierwszego kontaktu – kiedy pierwsze spotkanie odbywa się z osobą (niekoniecznie prawnikiem), która wstępnie rozpoznałaby problem, a następnie wskazywałaby jakie kroki podjąć i do kogo się udać w pierwszej kolejności.

Wypracowanie spójnego i sprawnego systemu informacji prawnej i obywatelskiej jest przedsięwzięciem, które wymaga długoletniego planowania, praktyki, a przede wszystkim szeroko zakrojonej akcji informacyjnej.

Rzecznik poprosił[358] Prezydenta RP o wskazanie kierunków i zakresu zmian w ustawie, planowanych w ramach zapowiadanych prac legislacyjnych.

[357] Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie sposobu udzielania i dokumentowania nieodpłatnej pomocy prawnej z 15 grudnia 2015 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 2186, ze zm.)

Co prawda Prezydent nie udzielił odpowiedzi, jednakże w prezydenckim projekcie zmian do ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej uwzględniono większość zgłaszanych postulatów. Projekt ten został już wniesiony do Sejmu[359].

b) Minimalne stawki za czynności adwokackie i za czynności radców prawnych[360]

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek[361] Rzecznika dotyczący przekroczenia upoważnienia ustawowego przy uregulowaniu w rozporządzeniach kwestii wysokości stawek za czynności radców prawnych i adwokatów w postępowaniu cywilnym.

Działając na podstawie wskazanych w ustawie upoważnień, Minister Sprawiedliwości miał określić w rozporządzeniach stawki minimalne za czynności adwokackie i czynności radców prawnych. Zobowiązany był wziąć pod uwagę rodzaj i zawiłość sprawy oraz wymagany nakład pracy. W ocenie Rzecznika, akty wykonawcze wydane przez Ministra Sprawiedliwości nie realizowały tych wytycznych.

Wyrokiem z 19 grudnia 2017 r.[362] Trybunał Konstytucyjny uznał zaskarżone regulacje za zgodne z Konstytucją.

c) Wysokość stawek wynagrodzenia adwokata w sprawach z zakresu prawa pracy dotyczących nawiązania umowy o pracę, uznania wypowiedzenia umowy o pracę za bezskuteczne, przywrócenia do pracy lub ustalenia sposobu ustania stosunku pracy[363]

Sprawa ta dotyczy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie opłat za czynności adwokackie, które przewidywało że stawka minimalna w sprawach z zakresu prawa pracy dotyczących umowy o pracę wynosi 60 złotych.

---

[358] IV.510.9.2014 z 6 lipca 2017 r.
[359] Druk sejmowy nr 1868
[360] IV.5150.4.2014
[361] Informacja RPO za 2014 r., str.19
[362] Sygn. akt U 1/14
[363] IV.510.200.2015

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał pytanie prawne jednego z sądów powszechnych w sprawie, w której również Rzecznik zgłosił[364] stanowisko. W ocenie Rzecznika określenie stawki opłaty na tak niskim poziomie godzi w konstytucyjne prawo do sądu. Trybunał Konstytucyjny tej oceny nie podzielił i 21 czerwca 2017 r. uznał[365] zakwestionowane uregulowania za zgodne z Konstytucją.

d) Zwrot kosztów ustanowienia jednego obrońcy z wyboru w postępowaniu dyscyplinarnym lekarzy[366]

Na tle spraw badanych przez Rzecznika ujawnił się problem praktyki organów samorządu zawodowego lekarzy, polegającej na uznaniu, że lekarzowi prawomocnie uniewinnionemu w sprawie z zakresu odpowiedzialności zawodowej nie należy się zwrot kosztów ustanowienia jednego obrońcy.

W ocenie Rzecznika wskazana wykładnia jest nie do pogodzenia z konstytucyjnymi standardami, a w szczególności z prawem do obrony. Zdaniem Rzecznika pojęcie „kosztów postępowania" odnosi się również do kosztów postępowania przed sądami lekarskimi, co wynika z faktu, że częścią postępowania w sprawie z zakresu odpowiedzialności lekarzy jest postępowanie przed sądem lekarskim.

W odpowiedzi Prezes NRL stwierdził[367], że dla określenia zasad ustalania kosztów postępowania w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej lekarzy i lekarzy dentystów konieczna jest interwencja ustawodawcza. Rzecznik zwrócił się[368] w tej sprawie również do Ministra Zdrowia.

e) Zasady ponoszenia kosztów postępowania w sprawach o wykroczenia w razie umorzenia postępowania[369]

W sprawach o wykroczenie nie ma przepisów precyzujących zasady ponoszenia kosztów w razie umorzenia postepowania, choć na skutek wyroku

[364] Informacja RPO za 2015 r., str. 49
[365] Sygn. akt SK 35/15
[366] VII.511.8.2017
[367] Pismo z 6 października 2017 r.
[368] VII.511.8.2017 z 24 listopada 2017 r.
[369] II.510.1819.2014

Trybunału Konstytucyjnego[370] zmienione zostały przepisy Kodeksu postepowania karnego.

Teraz 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" (art. 632a kpk). Jak przypomina Rzecznik[371], choć od nowelizacji minęło ponad 10 lat, przepis ten wciąż nie ma zastosowania do postępowania w sprawach o wykroczenia[372].

Minister Sprawiedliwości podtrzymał[373] stanowisko o konieczności niezwłocznej nowelizacji Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia w zakresie wskazanym przez Rzecznika.

f) Dopuszczalność środka odwoławczego w postępowaniu cywilnym, błędnie nazwanego przez profesjonalnego pełnomocnika[374]

Mylne oznaczenie pisma procesowego (nazwanego zażaleniem zamiast apelacją) nie powinno być przeszkodą do rozpoznania apelacji, nawet gdy jej autorem jest adwokat lub radca prawny.

Sąd Najwyższy podjął[375] uchwałę zbieżną ze stanowiskiem Rzecznika[376]. Postępowanie przed SN dotyczyło zagadnienia prawnego w kwestii możliwości samodzielnego zakwalifikowania przez sąd środka odwoławczego, błędnie nazwanego przez profesjonalnego pełnomocnika.

Rzecznik przedstawił pogląd, iż wniesiony przez profesjonalnego pełnomocnika środek odwoławczy od postanowienia rozstrzygającego sprawę co do istoty, podlegającego zaskarżeniu apelacją, a zatytułowany „zażalenie" i określony jako zażalenie zarówno w petitum, jak i w uzasadnieniu środka odwoławczego, należy traktować zgodnie z jego rzeczywistą treścią.

---

[370] Sygn. akt SK 44/04.Wyrok z dnia 23 maja 2005 r., 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.

[371] Ustawa z 5 kwietnia 2006 r. (Dz.U. Nr 95, poz. 659)

[372] II.510.1819.2014 z 25 stycznia 2017 r.

[373] Pismo z 11 kwietnia 2017 r.

[374] IV.511.54.2017

[375] Uchwała z 24 maja 2017 r., sygn. akt III CZP 2/17

[376] IV.7210.6.2017 z 28 marca 2017 r.

g) Określenie stawek wynagrodzenia biegłych, taryf zryczałtowanych oraz sposobu dokumentowania wydatków niezbędnych dla wydania opinii w postępowaniu karnym[377]

W 2017 r. nie została jeszcze rozpoznana przez Trybunał Konstytucyjny sprawa, w której Rzecznik zgłosił[378] **udział. To skarga konstytucyjna dotycząca określenia stawek wynagrodzenia biegłych, taryf zryczałtowanych oraz sposobu dokumentowania wydatków niezbędnych dla wydania opinii w postępowaniu karnym.**

Nieproporcjonalnie niska wartość stawek za czynności biegłych może prowadzić do nieuzasadnionego pokrzywdzenia biegłych względem ich kolegów, którzy do pełnienia takich zadań przez organy wymiaru sprawiedliwości nie są powoływani i mogą w tym czasie wykonywać działalność zarobkową na zasadach rynkowych.

Rzecznik zwrócił także uwagę na fakt, że rozporządzenie w sprawie określenia stawek wynagrodzenia biegłych, taryf zryczałtowanych oraz sposobu dokumentowania wydatków niezbędnych dla wydania opinii w postępowaniu karnym[379] przewiduje możliwość podwyższenia stawki o 50% w razie złożonego charakteru problemu będącego przedmiotem opinii, jeżeli biegły ma dyplom ukończenia studiów wyższych lub dyplom mistrzowski oraz pełni funkcję biegłego sądowego nie krócej niż jedną kadencję lub funkcję rzeczoznawcy przez okres co najmniej pięciu lat, ale żeby podwyższenie stawki było możliwe, wszystkie te przesłanki muszą zostać spełnione łącznie.

W ocenie Rzecznika stali biegli sądowi oraz biegli *ad hoc* znajdują się w analogicznej sytuacji z punktu widzenia ich obowiązków w postępowaniu karnym, lecz ich prawo do uzyskania wynagrodzenia ukształtowane zostało inaczej. Ponadto, rozporządzenie pomija w wytycznych nakład pracy, kwalifikacje biegłego oraz poziom wynagrodzeń uzyskiwanych w danym zawodzie. Wprowadzenie przesłanki kadencji w charakterze biegłego sądowego należy więc ocenić negatywnie z punktu widzenia zasady równości określonej w Konstytucji.

---

[377] II.801.1.2017
[378] II.801.1.2017 z 10 kwietnia 2017 r., sygn. akt SK 4/17.
[379] Rozporządzenie z 24 kwietnia 2013 r. (Dz.U. z 2013 r. poz. 508, ze zm.)

Konsekwencje zmian w sądownictwie wprowadzonych w 2017 r.

Nowelizacja Prawa o ustroju sądów powszechnych[380]

W 2017 r. zmieniona została ustawa o sądach powszechnych w taki sposób, że Minister Sprawiedliwości zyskał możliwości większego wpływu na pracę sądów.

Ustawa o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw została uchwalona przez Sejm RP w dniu 12 lipca 2017 r., a Prezydent ją podpisał mimo protestów społecznych i apeli o weto. W ocenie Rzecznika[381] rozwiązania te zagrażają realizacji konstytucyjnego prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

a) Wpływ Ministra Sprawiedliwości-Prokuratora Generalnego na sądy

Ustawa wprowadziła nowy model powoływania prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych wszystkich szczebli. W ocenie Rzecznika zmiany te są niezgodne z Konstytucją przez to, że prowadzą do przyznania Ministrowi Sprawiedliwości dyskrecjonalnej władzy w powoływaniu prezesów i wiceprezesów sądów. Sprzyjają więc tworzeniu systemu, w którym prezesi sądów mogą być dyspozycyjni wobec Ministra Sprawiedliwości.

Szczególne wątpliwości wywołał przepis, który przyznawał Ministrowi Sprawiedliwości kompetencję do odwołania – w ciągu pół roku od wejścia w życie ustawy – prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych bez podania przyczyny takiej decyzji. Zastrzeżenia Rzecznika wzbudzały również zmiany zasad odwoływania prezesów i wiceprezesów w toku kadencji. W ustawie pojawiły się nowe przesłanki – „uporczywe niewywiązywanie się z obowiązków służbowych" oraz „szczególnie niska efektywność działań w zakresie pełnionego nadzoru administracyjnego lub organizacji pracy w sądzie lub sądach niższych". Są to na tyle ogólne sformułowania, że dały one organowi władzy wykonawczej, jakim jest

[380] VII.510.27.2017
[381] Druk sejmowy nr 149. VII.510.27.2017 z 29 czerwca 2017 r.

Minister Sprawiedliwości, podstawy do podejmowania dyskrecjonalnych decyzji, które ingerują w wykonywanie władzy sądowniczej przez prezesów sądów.

Istotą zawodu sędziego jest to, iż powinien być on niezawisły w swych decyzjach i niezależny. W sytuacji podporządkowania politycznego sędziego i lęku sędziego przed możliwymi represjami ze strony władzy obywatel straci prawo do bezstronnego sądu.

b) Możliwość nacisku Ministra Sprawiedliwości-Prokuratora Generalnego na sędziów

Ustawa wprowadziła nowe sposoby wywierania nacisków na sędziów. Instrument w postaci możliwości przeniesienia sędziego do innego wydziału bez jego zgody może być odbierany jako rodzaj ukrytej kary dyscyplinarnej wobec „niepokornych" (będą w ten sposób zobowiązani do rozpatrywania spraw, w których się nie specjalizują). Negatywnie należy także ocenić dodatkowy środek nacisku na sędziów, polegający na możliwości obniżenia dodatku funkcyjnego (to składnik wynagrodzenia, a nie uznaniowa premia za wyniki).

Zmienione również zostały przesłanki uprawniające do powołania na stanowisko sędziego sądu apelacyjnego. „Szybka ścieżka awansowa" z sądu rejonowego do apelacyjnego stanowi zagrożenie dla obywateli, bo sędziowie sądów niższych instancji są mniej doświadczeni a więc mniej profesjonalni w orzekaniu o sprawach o dużym ciężarze gatunkowym, jakie trafiają do sądów apelacyjnych

Rzecznik zakwestionował również zasadność wprowadzenia delegacji sędziego do Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz Kancelarii Prezydenta RP. Może wiązać się to z tym, iż w sądach będzie jeszcze mniej sędziów orzekających. Grozi to dalszym wydłużeniem terminów rozpatrywania spraw i przewlekłością postępowań sądowych.

c) Orzekanie po uzyskaniu wieku emerytalnego za zgodą Ministra Sprawiedliwości-Prokuratora Generalnego

Wątpliwości Rzecznika wzbudziło także to, że ustawa dała w 2017 r. Ministrowi Sprawiedliwości możliwość decydowania o tym, czy sędzia, który osiągnął wiek emerytalny, może kontynuować pracę na stanowisku sędziego. Kryteria, którymi kierować się ma Minister Sprawiedliwości, są określone

lakonicznie. Są to: racjonalne wykorzystanie kadr sądownictwa powszechnego oraz potrzeby wynikające z obciążenia zadaniami poszczególnych sądów. Ustawodawca nie przewidział przy tym, by Minister Sprawiedliwości miał uzasadnić decyzję o niewyrażeniu zgody na kontynuację zatrudnienia przez sędziego po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku. W ten sposób organ władzy wykonawczej uzyskał niekontrolowaną możliwość decydowania o tym, kto będzie wykonywał władzę sądowniczą. Zmiana budzi wątpliwości z punktu widzenia art. 180 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym sędziowie są nieusuwalni.

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

Już w 2018 r. przepis ten został zmieniony[382] tak, że o tym, czy sędzia może pełnić funkcję po osiągnięciu wieku emerytalnego, decydować ma nowa Krajowa Rada Sądownictwa (w której większość wskazali politycy), ale nie sam Minister Sprawiedliwości.

☞ Problem wieku emerytalnego sędziów-kobiet opisany jest przy art. 33 Konstytucji (Równe traktowanie kobiet i mężczyzn)

Nowelizacja ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa[383]

W 2017 r. zmieniona została także ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa[384] w sposób wzbudzający poważne wątpliwości z punktu widzenia ochrony wolności i praw obywatelskich, w szczególności w kontekście zapewnienia każdemu prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

Krajowa Rada Sadownictwa jest konstytucyjnym organem stojącym na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Rozpatruje i ocenia kandydatury do

[382] Ustawa z 12 kwietnia 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy o Sądzie Najwyższym, Dz.U. 2018 r. poz. 848
[383] VII.510.2.2017
[384] VII.510.2.2017 z 11 grudnia 2017 r. i 19 grudnia 2017 r., Dz.U. 2018 r. poz. 3

pełnienia urzędu sędziowskiego i asesorskiego oraz przedstawia Prezydentowi wnioski o powołanie sędziów.

Pierwsza wersja ustawy, przyjęta 12 lipca 2017 r., została przez Prezydenta zawetowana 31 lipca 2017 r. Następnie, w dniu 26 września 2017 r. Prezydent przekazał do Sejmu RP[385] własny projekt i ten ostatecznie został przyjęty (wobec zakresu poprawek wprowadzonych w parlamencie Rzecznik zwrócił się[386] do Prezydenta o wycofanie projektu, ale ten na to nie zareagował[387]). Ustawa został przyjęta i 20 grudnia 2017 r. podpisana przez Prezydenta[388].

a) Wybór większości składu KRS przez polityków

Ustawa odebrała władzy sądowniczej uprawnienia do wyboru sędziów pełniących funkcję członków KRS i przekazała to uprawnienie władzy ustawodawczej (początkowo Sejm miał wybierać członków KRS zwykłą większością, w kolejnym projekcie – większością 3/5). Oznacza to ingerencję przedstawicieli władzy ustawodawczej w zarządzanie wymiarem sprawiedliwości, a w konsekwencji – budzi poważne wątpliwości co do zgodności z Konstytucją. Określając skład KRS Konstytucja wskazuje, że składa się ona z piętnastu członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych. Parlament natomiast jest w składzie Rady reprezentowany przez czterech członków wybranych przez Sejm spośród posłów oraz dwóch członków wybranych przez Senat spośród senatorów.

b) Reprezentacja przedstawicieli różnych sądów w KRS

W KRS mają być teraz reprezentowane sędziowie należący do poszczególnych rodzajów i szczebli sądów, ale „w miarę możliwości". W ocenie Rzecznika takie sformułowanie nie daje gwarancji, że reprezentacja środowiska sędziowskiego w KRS będzie szeroka (i tak się w rzeczywistości stało – sędziowie wskazani do nowej KRS w 2018 r. nie reprezentują wszystkich szczebli i rodzajów sądów).

---

[385] VII.510.2.2017 z 31 października 2017 r.
[386] VII.510.2.2017 z 30 listopada 2017 r., VII.510.35.2017
[387] VII.510.2.2017 z 5 grudnia 2017 r.
[388] Druk senacki nr 686

Zastrzeżenia Rzecznika wzbudziła także możliwość zgłaszania kandydatów przez grupy prokuratorów podległych Ministrowi Sprawiedliwości, zwłaszcza w świetle rozległych uprawnień, jakie posiada ten organ zarówno w sferze administracyjnego nadzoru nad wymiarem sprawiedliwości, jak i nad poszczególnymi prokuratorami. Ponadto nie zagwarantowano jakiegokolwiek mechanizmu prawnego, który w realny sposób dawałby obywatelom wpływ na to, kto zostanie wybrany do KRS albo umożliwiał kontrolę procesu tego wyboru.

c) Przerwanie kadencji członków KRS

Przerwanie kadencji dotychczasowych członków KRS będących sędziami, jest w ocenie Rzecznika niezgodne z Konstytucją, która przewiduje, że kadencja członków KRS trwa 4 lata.

Rzecznik podczas prac nad ustawą ostrzegał, że jej przyjęcie może narazić państwo polskie nie tylko na sytuację skutkującą naruszeniem prawa do sądu, ale również na ryzyko wypłaty odszkodowań zasądzanych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka na skutek skarg kierowanych do tego organu ze strony sędziów oraz kandydatów na sędziów, co do których KRS podejmie negatywną uchwałę, ale także przez obywateli, których sprawy rozstrzygać będą sędziowie wybrani przez nowo utworzoną KRS, wobec których podnoszony może być zarzut braku niezależności od wpływów politycznych[389].

Ustawa o Sądzie Najwyższym[390]

W 2017 r. zmieniona została także ustawa o Sądzie Najwyższym. W toku prac nad pierwszym[391], zawetowanym przez Prezydenta projektem, jak i nad propozycją samego Prezydenta, Rzecznik przedstawiał uwagi mając na względzie to, że zmiany dotyczą bezpośrednio sfery konstytucyjnych gwarancji dostępu obywateli do sądu.

[389] VII.510.2.2017 z 1 lutego 2017 r. i 12 kwietnia 2017 r.
[390] VII.510.37.2017
[391] Druk sejmowy nr 1727, pismo z 12 lipca 2017 r., druk senacki nr 685, pismo z 18 lipca 2017 r.

a) Przerwanie kadencji sędziów SN

Ustawa przerywa kadencje czynnych sędziów Sądu Najwyższego. W zawetowanej ustawie dotyczyło to wszystkich sędziów, w projekcie uchwalonym i podpisanym przez Prezydenta – tych, którzy przekroczyli obniżony przez ustawodawcę wiek przejścia w stan spoczynku (z 70 do 65 lat). Po osiągnięciu tego wieku sędzia Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego może w dalszym ciągu zajmować swoje stanowisko wyłącznie za zgodą Prezydenta (w zawetowanej ustawie mowa była o decyzji Ministra Sprawiedliwości-Prokuratora Generalnego).

Rzecznik podkreślał w debacie nad projektami, że obniżanie wieku przejścia w stan spoczynku jest możliwe, ale tylko wobec osób, które obejmą dopiero stanowisko sędziego SN, czyli ze skutkiem na przyszłość. W tym zakresie zaproponowane rozwiązanie wprost godzi w konstytucyjny zakaz usuwania sędziego, ponieważ odnosi się do sędziów, którzy obecnie zajmują stanowiska w Sądzie Najwyższym i w Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Jest także niezgodne z zasadą niezawisłości sędziowskiej. Ochrona niezawisłości sędziowskiej przez zapewnienie nieusuwalności nie służy samemu sędziemu, lecz umożliwia realizację prawa do niezawisłego sądu. W tym znaczeniu przyjęte rozwiązanie pozostaje także w kolizji z konstytucyjnym prawem do sądu.

Ponadto, przyznanie Prezydentowi i Prezesowi Rady Ministrów (który kontrasygnuje decyzję Prezydenta) jako organom władzy wykonawczej, kompetencji do decydowania o dalszych losach sędziego narusza zasadę podziału władzy, zasadę niezawisłości sędziowskiej i zasadę odrębności i niezależności władzy sądowniczej.

Obniżenie wieku, w którym sędzia Sądu Najwyższego, a także sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego przejdzie w stan spoczynku może też być niezgodne z prawem Unii Europejskiej, a jego uchwalenie spowodować może naruszenie przez Polskę zobowiązań wynikających z członkostwa w UE.

b) Przerwanie kadencji Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego

Rzecznik wskazywał również, że przerwanie kadencji Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego stanowi oczywiste naruszenie art. 180 ust. 3 Konstytucji,

z którego wynika, że Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego powołuje Prezydent RP na kadencję sześcioletnią.

c) Wymóg posiadania wyłącznie obywatelstwa polskiego

Ustawa o Sądzie Najwyższym wprowadziła zakaz posiadania przez sędziego obywatelstwa obcego państwa – to nowy warunek konieczny, by móc być sędzią.

W ocenie Rzecznika sędziowie oraz asesorzy, którzy sprawują swój urząd na podstawie dotychczasowych przepisów, nie mogą zostać go pozbawieni ze względu na wprowadzenie nowego wymogu. Konstytucja przewiduje, iż „złożenie sędziego z urzędu może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu". Oznacza to, że żaden inny organ władzy publicznej nie może mieć kompetencji do podejmowania rozstrzygnięć w tym zakresie.

☞ Więcej o ograniczaniu dostępu do służby publicznej wobec sędziów, asesorów i ławników na skutek wprowadzenia wymogu posiadania wyłącznie obywatelstwa polskiego przy art. 60 (Prawo równego dostępu do służby publicznej)

d) Skarga nadzwyczajna

Ustawa o SN wprowadziła nowy środek zaskarżenia w postaci skargi nadzwyczajnej. Zdaniem Rzecznika idea ta co do zasady zasługuje na aprobatę, jednak tylko w tych sprawach, w których obowiązujący obecnie system prawny nie przewiduje już takiego nadzwyczajnego środka prowadzącego do uchylenia zaskarżonego prawomocnego orzeczenia. Środek ten powinien służyć naprawie błędów sądowych i mieć wyraźne, niezbyt odległe ramy czasowe wyznaczające jego dopuszczalność.

Tymczasem teraz w istotnej części spraw sądowych dopuszczalne będzie postępowanie w czterech instancjach, przy czym dwa szczeble tego postępowania będą obejmowały postępowanie nadzwyczajne już po uprawomocnieniu się orzeczenia sądowego.

e) Nadzwyczajny Rzecznik Dyscyplinarny

Do prowadzenia sprawy dotyczącej sędziego Sądu Najwyższego Prezydent może wyznaczyć Rzecznika Dyscyplinarnego (NRZD) również spośród prokuratorów Prokuratury Krajowej.

Co więcej, jeżeli Prezydent w sprawie przewinień dyscyplinarnych wyczerpujących znamiona umyślnych przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego nie wyznaczył NRZD, uprawnienie to może przejąć Minister Sprawiedliwości.

Propozycja włączenia prokuratorów w postępowanie dyscyplinarne wobec sędziów oraz mianowanie NRZD przez przedstawicieli władzy wykonawczej prowadzi do ingerencji przedstawicieli władzy wykonawczej w sprawowanie władzy sądowniczej i zachwianie równowagi pomiędzy tymi władzami.

Zastrzeżenia Rzecznika wzbudziły także zmiany przyczyniające się do dalszego nieuzasadnionego wzmocnienia pozycji Izby Dyscyplinarnej SN oraz kierującego jej pracami Prezesa kosztem ograniczenia uprawnień Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego.

f) Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych

Wątpliwości budzi utworzenie w Sądzie Najwyższym Izby Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, która ma rozpoznawać m.in. skargi nadzwyczajne wnoszone także w sprawach, które były już przedmiotem rozpoznania Sądu Najwyższego w trybie kasacyjnym, jak również rozstrzygać o ważności wyborów.

Izba ta złożona wyłącznie z nowych sędziów, wyłonionych przez nową, wybraną przez polityków KRS, będzie sprawować nadzór judykacyjny nie tylko nad sądami niższych instancji, ale nad orzecznictwem Sądu Najwyższego, co pozostaje w kolizji z przepisami Konstytucji wyznaczającymi granice tego nadzoru Sądu Najwyższego i które przewidują, że nadzór jest sprawowany nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania.

Wątpliwości dotyczą również tego, że Izba ta będzie też decydować o ważności wyborów. Tymczasem sposób jej ukształtowania będzie wywoływał w opinii publicznej wątpliwości co do bezstronności w zakresie rozstrzygania o ważności wyborów.

Opinie organów międzynarodowych na temat zmian prawnych

a) Opinie OBWE

1. W opinii końcowej z dnia 5 maja 2017 r. dotyczącej projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa OBWE wskazało, że władze ustawodawcza i wykonawcza po zmianach prawa będą mogły wywierać decydujący wpływ na proces wyboru sędziów. Zagroziłoby to niezależności organu, którego głównym celem jest zagwarantowanie niezależności sądów w Polsce.

Zmiany zaproponowane w projekcie ustawy o KRS budzą poważne obawy związane z podstawowymi zasadami demokracji, w szczególności podziałem władz i niezależnością władzy sądowniczej. Mogą one również wpłynąć na zaufanie społeczne do sądownictwa, a także jego legitymizację i wiarygodność. Ich przyjęcie podważy podstawy demokratycznego i praworządnego społeczeństwa opartego na rządach prawa, do poszanowania których państwa OBWE zobowiązały się, uznając je za warunek konieczny do osiągnięcia bezpieczeństwa, sprawiedliwości i stabilności.

W ocenie OBWE zawarta w projekcie propozycja, aby odebrać władzy sądowniczej uprawnienia do wyboru sędziów zasiadających w Krajowej Radzie Sądownictwa i przekazać je władzy ustawodawczej, skutkuje ryzykiem zwiększenia ingerencji politycznej w zarządzanie wymiarem sprawiedliwości, co może w konsekwencji nieść negatywne skutki dla niezależności sądownictwa w Polsce. Podejście takie jest też sprzeczne z międzynarodowymi i regionalnymi zaleceniami, w których stwierdza się, że członków rad sądownictwa powinna wybierać władza sądownicza.

2. W opinii końcowej z 30 sierpnia 2017 r. dotyczącej niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym OBWE dostrzegła, że przepisy są niezgodne z międzynarodowymi standardami oraz zobowiązaniami OBWE dotyczącymi niezależności i bezstronności sądownictwa i nie powinny zostać przyjęte. Odnosi się to w szczególności do przepisów dotyczących ustawowego przejścia w stan spoczynku obecnych sędziów Sądu Najwyższego,

powoływania sędziów w ich miejsce oraz większego zaangażowania Ministra Sprawiedliwości/Prokuratora Generalnego w postępowania dyscyplinarne wszczynane przeciwko sędziom Sądu Najwyższego.

Podniesiono również, że projekt nie został poddany szerokim konsultacjom z udziałem najważniejszych zainteresowanych stron, zwłaszcza tych, których będzie on dotyczyć, takich jak przedstawiciele Sądu Najwyższego i wymiaru sprawiedliwości, OBWE/ODIHR przypomniało, że inicjując fundamentalne reformy wymiaru sprawiedliwości, należy konsultować się z przedstawicielami sądownictwa i społeczeństwa[392] Wszelkie wnioski ustawodawcze w dziedzinie reformy sądownictwa powinny być przedmiotem szeroko zakrojonych konsultacji na wszystkich etapach opracowywania aktu prawnego – od początku formułowania polityki poprzez debatę w parlamencie aż do chwili uchwalenia nowego prawa.

W świetle międzynarodowych standardów oraz dobrych praktyk dotyczących praw człowieka i praworządności OBWE/ODIHR doradziło odrzucenie projektu ustawy w całości, a w szczególności:

- usunięcie przepisów dotyczących przymusowego przeniesienia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego, procedury pozostawiania ich w stanie czynnym oraz procedury powoływania sędziów na ich miejsce;
- usunięcie przepisów przyznających Ministrowi Sprawiedliwości – Prokuratorowi Generalnemu rolę w postępowaniach dyscyplinarnych przeciwko sędziom Sądu Najwyższego, a także usunięcie Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą Izby Dyscyplinarnej oraz Prokuratora Generalnego z listy osób, które mogą żądać wszczęcia postępowania dyscyplinarnego na podstawie art. 56 ust. 1 projektu ustawy;
- usunięcie art. 41 ust. 7, w którym przewiduje się specjalny dodatek dla sędziów zasiadających w Izbie Dyscyplinarnej;
- rozważenie, czy jest właściwe znaczące zaangażowanie Prezydenta RP oraz Ministra Sprawiedliwości w określenie regulaminu Sądu Najwyższego (art. 3 ust. 2);
- utrzymanie obecnego wieku obowiązkowego przejścia sędziów w stan spoczynku (70 lat) zarówno w odniesieniu do mężczyzn, jak i kobiet;

[392] pkt 5.8 Dokumentu Kopenhaskiego z 1990 r.i pkt 18.1 Dokumentu Moskiewskiego z 1991 r.

- przyznanie Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego bądź innemu urzędowi lub instytucji niezależnej od władzy wykonawczej uprawnień do wyrażania zgody na wykonywanie dodatkowej pracy lub prowadzenie działalności gospodarczej przez sędziów oraz wyraźne zawężenie zakresu ograniczeń nakładanych na sędziów w stanie spoczynku.

b) Opinia Komisji Weneckiej

11 grudnia 2017 r. Komisja Wenecka[393] opublikowała opinię na temat zmian w ustawie o Krajowej Radzie Sądownictwa (KRS) i w ustawie o Sądzie Najwyższym (SN) przedstawionych przez Prezydenta 26 września 2017 r., jak również na temat Prawa o ustroju sądów powszechnych.

Komisja uznała, że sędziowie powinni być poddani społecznej kontroli. Nie jest to jednak równoznaczne z akceptacją sytuacji, że mechanizmy kontroli prowadzić będą do naruszenia niezawisłości sędziów oraz organów przedstawicielskich środowiska sędziowskiego. Sądownictwo powinno być odizolowane od wpływów politycznych, ponieważ sądy orzekają również w sprawach dotyczących sporów pomiędzy państwem a jednostką.

Zmiany w ustawach o KRS i SN oraz przyjęte przepisy PUSP powinny być rozpatrywane razem, a także wspólnie ze zmianami w Prawie o prokuraturze z dnia 28 stycznia 2016 r. Całościowe spojrzenie na przyjęte zmiany pozwala dostrzec, że umożliwiają one władzy ustawodawczej oraz wykonawczej głęboką ingerencję w wykonywanie władzy sądowniczej. Tym samym prowadzą one do poważnego zagrożenia niezawisłości sędziowskiej.

- **Szczegółowe uwagi Komisji odnośnie Krajowej Rady Sądownictwa**

Wybór 15 członków KRS spośród sędziów przez Sejm, w połączeniu z natychmiastowym przerwaniem kadencji obecnych członków KRS, prowadzi do zwiększenia stopnia upolitycznienia tego organu. Komisja rekomenduje powrót do rozwiązania polegającego na wyborze kandydatów do KRS spośród sędziów przez same środowisko sędziowskie, tzn. za pośrednictwem zgromadzeń ogólnych sędziów.

- **Szczegółowe uwagi Komisji odnośnie Sądu Najwyższego:**

[393] Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo – organ doradczy Rady Europy do spraw prawa konstytucyjnego

- Utworzenie dwóch nowych izb w Sądzie Najwyższym (Izby Dyscyplinarnej oraz Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych), w których skład wejdą wyłącznie nowo wybrani sędziowie oraz wyposażenie ich w specjalne kompetencje, statuuje te izby ponad pozostałymi izbami SN, co nie jest zalecane przez Komisję;
- Ławnicy nie powinni brać udziału w postępowaniach sądowych przed Sądem Najwyższym;
- Wprowadzenie nowej instytucji w postaci skargi nadzwyczajnej prowadzi do zagrożenia stabilności systemu prawa. Dodatkowe zagrożenie dla tej stabilności powoduje fakt, że mechanizm ten umożliwia wzruszanie spraw, w których rozstrzygnięcie zapadło dużo wcześniej przed wejściem w życie tego rozwiązania (spraw, w których orzeczenie zapadło od 1997 r. do chwili obecnej);
- Kompetencja w postaci orzekania o ważności wyborów nie powinna zostać przekazana do rozstrzygania przez nowo utworzoną Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych;
- Obniżenie granicy wieku, w którym sędziowie SN przechodzą w stan spoczynku, prowadzi do wcześniejszego usunięcia z SN dużej liczby sędziów (w tym I Prezesa SN), a także do naruszenia ich praw wykonywania zawodu sędziego oraz do zagrożenia niezależności sądownictwa;
- Prezydent jako przedstawiciel władzy wykonawczej nie powinien mieć kompetencji umożliwiającej mu dyskrecjonalne decydowanie o tym, czy sędzia może w dalszym ciągu sprawować swój urząd po osiągnięciu wieku, w którym przechodzi w stan spoczynku;
- 5 kandydatów na stanowisko I Prezesa SN powinno mieć znaczące poparcie Zgromadzenia Ogólnego sędziów SN;
- Należy ograniczyć kompetencje I Prezesa SN polegające na przydziale spraw sędziom oraz wskazywania, który sędzia orzekać będzie w danym składzie orzekającym.
    - **Szczegółowe uwagi Komisji do Prawa o ustroju sądów powszechnych**
- Decyzja Ministra Sprawiedliwości polegająca na mianowaniu i odwoływaniu prezesów sądów powinna zostać wcześniej zaakceptowana przez KRS lub zgromadzenia ogólne sędziów danego sądu zwykłą większością głosów. Najlepszym rozwiązaniem byłoby przedstawianie kandydatów na prezesów

sądów przez zgromadzenia ogóle sędziów w celu ich zaakceptowania przez Ministra Sprawiedliwości;

- Minister Sprawiedliwości, jako przedstawiciel władzy wykonawczej nie powinien mieć kompetencji umożliwiającej mu dyskrecjonalne decydowanie o tym czy sędzia może w dalszym ciągu sprawować swój urząd po osiągnięciu wieku, w którym przechodzi w stan spoczynku;
- Minister Sprawiedliwości nie powinien posiadać kompetencji umożliwiających mu „dyscyplinowanie" prezesów sądów – każda sankcja wobec prezesów sądów powinna zostać wymierzana w analogicznej procedurze do tych wymierzanym zwykłym sędziom w procedurze dyscyplinarnej;
- Należy ograniczyć władzę prezesów sądów w zakresie przydziału spraw sędziom oraz wskazywania, który sędzia orzekać będzie w danym składzie orzekającym. Wyjątki od ogólnej zasady losowego przydziału spraw sędziom powinny być nieliczne i wyraźnie wskazane przez przepisy prawa;
- Prezes sądu niższej instancji nie powinien być hierarchicznie podporządkowany prezesowi sądu wyższej instancji.

☞ Zobacz też Załącznik nr 8 - stanowiska organów międzynarodowych na temat zmian prawnych w Polsce

Status prokuratury

Wniosek do TK w sprawie statusu prokuratury

W 2017 r. Trybunał Konstytucyjny nie odniósł się do zarzutów Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczących ustawy o prokuraturze. Przepisy te obowiązują od 2016 r. i w ocenie RPO stanowią zagrożenie dla praw i wolności obywatelskich.

Rzecznik podtrzymuje stanowisko, że ustawa ta nadała ogromne uprawnienia politykowi. Minister sprawiedliwości może bezpośrednio wpływać na prowadzenie konkretnych spraw, decydować o zatrzymaniu czy przeszukaniu. Może o tym informować media, a także może ujawniać tajemnicę śledztwa osobom, które nie pełnią żadnych funkcji publicznych. Dając tak ogromne uprawnienia politykowi ustawodawca nie zapewnił przy tym żadnych uprawnień jednostce, by mogła chronić swoje prawa i wolności.

Rzecznik uważa za niekonstytucyjne to, że ustawa:

- nakazuje prokuratorom wykonywać polecenia Ministra Sprawiedliwości (sprawującego urząd Prokuratora Generalnego) w sprawach konkretnych czynności procesowych w indywidualnych postępowaniach;
- uprawnia Ministra Sprawiedliwości do zmiany lub uchylenia decyzji prokuratora;
- uprawnia Ministra Sprawiedliwości do przejmowania spraw prowadzonych przez prokuratorów;
- uprawnia Ministra Sprawiedliwości do udostępniania informacji z konkretnej sprawy osobom, które nie pełnią funkcji publicznych;
- umożliwia Ministrowi Sprawiedliwości, bez wymogu uzyskania zgody prokuratora prowadzącego postępowanie, przekazanie mediom informacji z toczącego się postępowania przygotowawczego.

Ustawa stwierdza co prawda, że prokurator przy wykonywaniu czynności jest niezależny, ale ta niezależność zostaje bardzo ograniczona. Prokurator jest obowiązany wykonywać zarządzenia, wytyczne i polecenia prokuratora przełożonego, a przełożony ma prawo zmienić jego decyzję, przejąć sprawę i sam wykonywać czynności prokuratorskie w takiej sprawie.

Wcześniej (przed rokiem 2009) prokurator również był obowiązany wykonywać polecenia przełożonego, jednak nie mogły one dotyczyć treści czynności procesowej. A ponieważ Prokurator Generalny nie był równocześnie Ministrem Sprawiedliwości, zarządzenia, wytyczne i polecenia nie były wydawane prokuratorom przez czynnego polityka. Ponadto do zmiany lub uchylenia decyzji uprawniony był wyłącznie prokurator bezpośrednio przełożony.

Opinia Komisji Weneckiej na temat statusu prokuratury

Wprowadzone w 2016 r. zmiany Komisja Wenecka (Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo – organ doradczy Rady Europy do spraw prawa konstytucyjnego) oceniła w roku 2017 r.

Wskazała, że połączenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego spowodowało szereg nierozwiązywalnych problemów związanych

z podziałem władz i nie spełnia międzynarodowych standardów dotyczących procedury mianowania prokuratora generalnego oraz jego kompetencji.

Niezwykle szerokie uprawnienie przyznane Ministrowi Sprawiedliwości sprzyjają nadużyciom i politycznej manipulacji, co jest niedopuszczalne w państwie rządów prawa. Zbyt obszerne uprawnienia w stosunku do prokuratury i sądownictwa skupione w ręku jednej osoby mają negatywne konsekwencje dla ich niezależności od sfery politycznej, a tym samym dla zasady podziału władz i rządów prawa w Polsce

Choć Komisja zauważa, że pewna zależność zwierzchnika prokuratury od rządu co do zasady nie narusza standardów Rady Europy, podkreśla jednak, że w Polsce został wprowadzony model wyjątkowy, polegający nie na podległości, lecz na powierzeniu wprost zwierzchności nad prokuraturą władzy politycznej.

Model, w którym Minister Sprawiedliwości jest jednocześnie Prokuratorem Generalnym, z samej swej natury uniemożliwia spełnienie standardów związanych z powoływaniem i odwoływaniem zwierzchnika prokuratury zmierzających do zminimalizowania politycznego wpływu na te decyzję. Komisja wskazuje wprost, że system powoływania członka Rady Ministrów jest niemożliwy do zastosowania do powoływania zwierzchnika prokuratury. Ponadto pozwala na sprawowanie tej funkcji przez jedną osobę przez kilka kadencji, co w ocenie Komisji stanowi istotne zagrożenie dla bezstronności.

Komisja odnotowała także istotne obniżenie poziomu kwalifikacji wymaganych do objęcia funkcji Prokuratora Generalnego, co ma służyć umożliwieniu sprawowania jej przez aktywnych polityków. Komisja zwraca szczególną uwagę na paradoksalną sytuację, w której względem zwierzchnika prokuratury w zakresie kompetencji profesjonalnych obowiązuje jedynie wymóg posiadania tytułu magistra prawa, a zatem ma on znacznie niższe kwalifikacje niż osoby, o których powołaniu lub odwołaniu decyduje.

Komisja ponownie podkreśliła wyjątkowość przyjętych w Polsce rozwiązań na tle innych państw Rady Europy, bowiem nawet w systemach, w których przedstawiciel władzy wykonawczej może wydawać instrukcje prokuraturze, przechodzą one przez „filtr" wysoko wykwalifikowanego zwierzchnika prokuratury.

Komisja zauważyła, że Minister Sprawiedliwości może wydawać wiążące polecenia wszystkim prokuratorom w Polsce dotyczące konkretnych spraw przez

nich prowadzonych. Komisja podkreśliła istotną zmianę w stosunku do poprzedniego stanu prawnego, który wprost wykluczał możliwość wydawania poleceń dotyczących treści czynności procesowych (punkt 46). Ponadto prawo do zmiany lub cofnięcia decyzji prokuratora podległego zostało rozszerzone na wszystkich prokuratorów, podczas gdy uprzednio mogło dotyczyć jedynie prokuratora bezpośrednio podległego. Komisja podkreśla, że rozwiązanie to pomija całą hierarchiczną strukturę prokuratury i stanowi szczególne zagrożenie dla prokuratorów niższego szczebla, w przypadku których szansa na opór wobec bezprawnych instrukcji jest mniejsza.

Komisja zwróciła też uwagę na kompetencje Ministra Sprawiedliwości leżące poza sferą prawa karnego. Choć wszelka działalność w tym zakresie winna respektować zasadę podziału władz i niezależności sądownictwa, prokurator może przystępować do wszelkich spraw cywilnych, niezależnie od woli stron. Komisja wskazuje, że uprawnienie to może prowadzić do konfliktu interesów, bowiem prokurator reprezentuje przede wszystkim interes publiczny (państwa) – jego działania powinny zatem być uzależnione od zgody sądu.

Komisja wyraża zaniepokojenie uprawnieniem Prokuratora Generalnego do przekazywania informacji z toczących się postepowań konkretnym osobom lub mediom, przypominając ponownie, że została ona przyznana aktywnemu politykowi. Komisja podkreśla, że całkowita dowolność w wyborze osób, którym mogą zostać przekazane informacje jest w oczywisty sposób nieproporcjonalna – lista adresatów takich informacji powinna być jasno określona, zaś wykluczeni z niej winni być politycy.

☞ Zobacz też Załącznik nr 8 - stanowiska organów międzynarodowych na temat zmian prawnych w Polsce

Status pokrzywdzonych oraz ofiar przestępstw

Ochrona praw pokrzywdzonego w postępowaniu karnym[394]

W stałym zainteresowaniu Rzecznika pozostaje pozycja pokrzywdzonego w postępowaniu karnym.

Istotnym czynnikiem kształtującym tę pozycję są standardy wynikające z dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady[395]. Podstawowym celem dyrektywy jest wzmocnienie praw ofiar tak, aby każda ofiara przestępstwa w Europie mogła otrzymać minimalny poziom ochrony, informacji, wsparcia i dostępu do wymiaru sprawiedliwości, niezależnie od narodowości i miejsca zamieszkania w UE. Dodatkowo specjalną uwagę poświęcono wsparciu i ochronie ofiar niektórych przestępstw, które szczególnie narażone są na wtórną i ponowną wiktymizację, zastraszenie oraz odwet ze strony sprawcy, np. ofiarom przemocy ze względu na płeć, czy ofiarom przemocy w bliskich związkach.

a) Pomoc dla pokrzywdzonego i świadka

Państwa członkowskie miały obowiązek wprowadzić w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do jej wykonania w terminie do dnia 16 listopada 2015 r. (art. 27 ust. 1 dyrektywy).

Polska podjęła działania przede wszystkim poprzez uchwalenie ustawy o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego **i** świadka oraz wprowadzenie zmian do Kodeksu postępowania karnego i Kodeksu karnego. Rzecznik powziął jednak wątpliwości, czy dyrektywa została w pełni wdrożona do polskiego systemu prawnego.

☞ Patrz – uwagi dotyczące wdrożenia dyrektywy zawarte w opisie art. 32 ust. 2 Konstytucji

b) Pomoc dla ofiar w rozumieniu i byciu rozumianym

Przepis art. 3 Dyrektywy formułuje obowiązek państwa udzielania pomocy ofiarom przestępstw w rozumieniu i byciu rozumianym od momentu pierwszego

[394] XI.518.39.2017
[395] Dyrektywa 2012 r./29/UE z dnia 25 października 2012 r.

kontaktu z właściwym organem. W ocenie Rzecznika w polskiej procedurze karnej brak jest systemowych rozwiązań zapewniających egzekucję tego obowiązku. Pojedyncze regulacje przyznające uprawnienia osobom, które nie władają językiem polskim, nie gwarantują prawa do rozumienia podczas wszystkich czynności związanych z postępowaniem. Prawo do rozumienia i bycia rozumianym powinno obejmować praktyczne sposoby dostosowania komunikacji do szczególnych potrzeb konkretnych grup pokrzywdzonych, takich jak osoby niewidzące, głuche, z niepełnosprawnością intelektualną, czy niepełnoletnie. Przepisy Kodeksu postępowania karnego przewidują obowiązek pouczenia pokrzywdzonego przed pierwszym przesłuchaniem o uprawnieniach przysługujących mu jako stronie procesowej w postępowaniu przygotowawczym. Jednakże wzory pouczeń w innych językach dostępne na stronie internetowej m.in. Ministerstwa Sprawiedliwości, nie odpowiadają zmieniającym się przepisom prawa i aktualnym wymaganiom w zakresie obowiązków informacyjnych. Wydaje się także, że wzór pouczenia pokrzywdzonego nie jest sporządzony przystępnym językiem, zrozumiałym dla przeciętnej osoby. Trudno zatem mówić, aby spełnione zostały wymogi określone w art. 4 Dyrektywy.

c) Pomoc dla ofiar, które nie znają języka, którym posługują się przedstawiciele organu

Z art. 5 dyrektywy wynika obowiązek zapewnienia ofiarom, które nie rozumieją języka lub nie mówią językiem używanym przez właściwy organ, możliwości złożenia zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa w języku, który rozumieją lub uzyskania niezbędnej pomocy językowej. Wynika stąd również obowiązek, by takie osoby otrzymały na wniosek bezpłatne pisemne potwierdzenie złożenia zawiadomienia w zrozumiałym dla siebie języku. W opinii Rzecznika obowiązujące w tej mierze przepisy nie formułują w sposób jednoznaczny takich obowiązków.

Osobnym problemem są praktyczne trudności w dostępie do pomocy tłumaczy, w tym do tłumaczy języka migowego. Prawo dostępu do pomocy prawnej (art. 13 Dyrektywy) nie jest zdaniem Rzecznika w pełni realizowane w odniesieniu do osób głuchych. Do instytucji wymiaru sprawiedliwości nie stosuje się bowiem przepisów ustawy o języku migowym, co oznacza, że osoba głucha nie może skorzystać z bezpłatnej pomocy tłumacza języka migowego poza

salą sądową, a więc m.in. w kontaktach z obrońcą lub profesjonalnym pełnomocnikiem.

d) Prawo ofiary do złożenia zawiadomienia przedstawicielom jej państwa, a nie państwa, w którym dokonano przestępstwa

Dyrektywa gwarantuje też ofiarom przestępstw popełnionych w państwach członkowskich innych niż to, w którym mieszkają, prawo do złożenia zawiadomienia właściwym organom państwa zamieszkania. Rzecznik wskazał, że w praktyce duża część zawiadomień o przestępstwie popełnionym w innym niż Polska państwie członkowskim UE nie jest przez polskie organy ścigania w ogóle przyjmowana (udzielane są ustne odmowy), bądź wydawane są w takich przypadkach postanowienia o odmowie wszczęcia lub umorzeniu postępowania.

e) Unikanie kontaktu ofiar i sprawców

Kolejne wątpliwości wywołuje zagadnienie wdrożenia standardów wynikających z art. 19 Dyrektywy, z których wynika potrzeba uniknięcia kontaktu między ofiarami i, w razie konieczności, członkami ich rodzin a sprawcą w pomieszczeniach, gdzie prowadzone jest postępowanie karne. W tym zakresie wskazane byłoby doprecyzowanie zasad zawartych w k.p.k. w sposób uwzględniający szczególną pozycję ofiar przemocy domowej lub seksualnej, a także przestępstw z nienawiści. Ponadto brak jest regulacji wprost przewidującej możliwość przesłuchania w specjalnych pomieszczeniach dla pokrzywdzonych należących do grup narażonych na dyskryminację, a także ponowną i wtórną wiktymizację (np. ofiar przestępstw z nienawiści, cudzoziemców czy osób z niepełnosprawnościami).

f) Prawo do przesłuchania przez te same osoby

Zaniepokojenie wzbudził także brak przepisu, który gwarantowałby ofiarom prawo do bycia przesłuchiwanym – w miarę możliwości – przez te same osoby. Rzecznik wyraził też wątpliwość, czy w polskim porządku prawnym jest w pełni realizowane prawo ofiar przemocy seksualnej, przemocy na tle płci lub przemocy w bliskich związkach do przesłuchiwania przez osoby tej samej płci co ofiara.

g) Prawo do wystąpienia o wyłączenie jawności rozprawy

Rzecznik zaznaczył również, że jawność rozprawy powinna być wyłączona nie tylko na żądanie osoby, która złożyła wniosek o ściganie, ale także osoby pokrzywdzonej tego rodzaju przestępstwem. W ocenie Rzecznika istniejąca obecnie luka osłabia pokrzywdzonych, dla których publiczne rozpoznawanie spraw o przestępstwa drastycznie ingerujące w najintymniejszą sferę ich życia zawsze stanowi poważną traumę. Wydaje się ponadto, że w przypadkach, gdy wyłączenie jawności rozprawy miałoby nastąpić ze względu na szczególną sytuację pokrzywdzonego lub jego wniosek, ograniczeniu powinno ulec prawo prokuratora do sprzeciwu wobec wyłączenia jawności. W tym zakresie istnieje potrzeba podjęcia pilnych prac legislacyjnych, mających na celu wzmocnienie pozycji ofiar wskazanych przestępstw na etapie postępowania przed sądem.

h) Unikanie wielokrotnych przesłuchań dzieci

Aktualne pozostają też uwagi, sygnalizowane we wcześniejszym wystąpieniu[396] do Ministra Sprawiedliwości, w sprawie potrzeby stworzenia odpowiednich i przyjaznych warunków przesłuchań dzieci, w tym unikania wielokrotnego przesłuchiwania.

Rzecznik podkreślił, że zgodnie z Dyrektywą państwa członkowskie powinny zachęcać do działania organizacje społeczeństwa obywatelskiego, a także blisko z nimi współpracować. Rzecznik zwrócił się[397] do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o ustosunkowanie się do podniesionych wątpliwości oraz o przedstawienie oczekiwanych wyjaśnień.

W 2017 r. Rzecznik odpowiedzi na to obszerne wystąpienie nie otrzymał. W 2018 r. wysłał ponaglenie.

Sytuacja pokrzywdzonego w postępowaniu w sprawach nieletnich[398]

Odpowiedniej ochrony prawnej nie mają osoby pokrzywdzone przez nieletniego czynem karalnym lub zachowaniem świadczącym o demoralizacji.

[396] Informacja RPO za 2015 r., str. 58
[397] XI.518.39.2017 z 10 sierpnia 2017 r.
[398] II.518.5.2017

Zmiana ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich[399] istotnie zwiększyła uprawnienia pokrzywdzonego lecz nie zmieniła jego statusu w postępowaniu:

- pokrzywdzony „może być obecny" na rozprawie, czyli może być jej obserwatorem,
- nie może zaskarżyć orzeczenia kończącego postępowanie, ponieważ nie jest jego stroną (choć ma prawo wniesienia zażalenia na każdą decyzję o odmowie wszczęcia lub o umorzeniu postępowania),
- w ustawie o postępowaniu w sprawach nieletnich nie ma ogólnego przepisu zobowiązującego sąd rodzinny do informowania pokrzywdzonego o jego uprawnieniach i obowiązkach.

Minister Sprawiedliwości podzielił[400] pogląd Rzecznika[401], że rola pokrzywdzonego w postępowaniu w sprawach nieletnich została ukształtowana w sposób specyficzny. Jednak pokrzywdzony ma szeroki zakres uprawnień: prawo zaskarżania postanowień o umorzeniu postępowania i o odmowie wszczęcia postępowania, zaskarżenie postanowienia o zawieszeniu postępowania, możliwość mediacji z nieletnim, o ile sąd tak zadecyduje, prawo do obecności na rozprawie, prawo do składania wniosków dowodowych do czasu rozpoczęcia rozprawy lub posiedzenia, prawo do przeglądania akt i robienia z nich odpisów, z wyłączeniem wywiadów środowiskowych i opinii o nieletnim czy prawo do informacji o treści orzeczenia kończącego postępowanie.

☞ O ulotkach dla uczestników postępowań, w tym pokrzywdzonych, świadków (także nieletnich) mowa jest w omówieniu art. 41 ust. 2 i 3 Konstytucji

Ustanowienie kuratora dla małoletniego pokrzywdzonego w postępowaniu karnym, w którym oskarżonym jest jedno z rodziców[402]

Profesjonalna pomoc małoletniemu pokrzywdzonemu w sprawie karnej, zwłaszcza kiedy sprawcą jest osoba najbliższa, jest warunkiem rzetelnego

[399] Ustawa z 26 października 1982 r. (Dz.U. poz. 1654, ze zm.)
[400] Pismo z 21 listopada 2017 r.
[401] II.518.5.2017 z 23 października 2017 r.
[402] II.518.28.2014

postępowania karnego, w którym urzeczywistnione będą zasady współżycia społecznego, a jednocześnie poszanowana będzie godność ofiary przestępstwa.

W wyroku z dnia 21 stycznia 2014 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził[403] potrzebę działań ustawodawczych, zmierzających do usunięcia nieprawidłowości w postępowaniach karnych w zakresie reprezentacji osób małoletnich przez kuratora ustanowionego przez sąd opiekuńczy. Trybunał wskazał dwa obszary, które powinny zostać uregulowane:

- konieczne są regulacje, które określałyby, jakie wymagania powinny spełniać osoby mające pełnić funkcję procesowego kuratora dla małoletnich pokrzywdzonych,
- niezbędne jest wyraźne przyznanie rodzicom w przepisach Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego prawa do informacji o przebiegu postępowania dotyczącego ich dziecka w sytuacji, gdy jest ono reprezentowane przez kuratora.

W doktrynie wskazuje się, że najlepszym rozwiązaniem w zakresie postanowienia sygnalizacyjnego Trybunału Konstytucyjnego byłoby wprowadzenie do Kodeksu postępowania karnego przepisu, zgodnie z którym sąd miałby obowiązek ustanowienia dla takiego małoletniego (pokrzywdzonego w postępowaniach karnych, w których oskarżonym jest rodzic małoletniego) kuratora, który musiałby być profesjonalnym pełnomocnikiem procesowym, tj. adwokatem lub radcą prawnym.

W kwestiach nieuregulowanych zastosowanie miałyby przepisy Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. Nadto, zasadnym byłoby uczynienie sądem właściwym do ustanawiania kuratora w sprawie karnej – sądu karnego (a nie rodzinnego), co pozwoliłoby dodatkowo skrócić postępowanie w sprawie, a także ułatwić ustalanie wysokości wynagrodzenia dla kuratora.

Rzecznik zwrócił się[404] do Ministra Sprawiedliwości o informacje o działaniach mających na celu kompleksowe i jednolite uregulowanie instytucji kuratora procesowego dla małoletniego pokrzywdzonego przestępstwem dokonanym przez rodzica.

[403] Sygn. akt SK 5/12; publ. Dz.U. z 2014 r. poz. 135
[404] II.518.28.2014 z 30 czerwca 2017 r. i 29 listopada 2017 r.

Minister poinformował[405], że w resorcie toczą się prace nad projektem nowelizacji Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego oraz Kodeksu postępowania cywilnego. Przewidziano w nich regulacje określające kwalifikacje kuratorów powoływanych na podstawie art. 99 k.r.o., nałożenie na nich obowiązku udzielania na piśmie temu z rodziców, który nie uczestniczy w postępowaniu, niezbędnych informacji o jego przebiegu i podjętych czynnościach, jeżeli nie stoi temu na przeszkodzie dobro dziecka oraz wprowadzenie podstaw do finansowania wynagrodzenia kuratora ze środków publicznych poprzez odesłanie do zasad zawartych w odpowiednich regulacjach procesowych.

Długotrwałość postępowań w sprawach o nakazanie opróżnienia lokalu mieszkalnego przez sprawcę przemocy w rodzinie[406]

W 2017 r. aktualny pozostawał problem długotrwałości postępowań sądowych z wniosku osób dotkniętych przemocą w rodzinie o nakazanie opuszczenia lokalu

Przepisy[407] miały zapewnić szybką ochronę ofierze przemocy w rodzinie. Jednak na przykładzie spraw indywidualnych Rzecznik widzi, że dotrzymanie wskazanego w ustawie terminu rozprawy (miesiąc od dnia wpływu wniosku) oraz szybkie zakończenie postępowania sądowego jest trudne do osiągnięcia, zwłaszcza 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 Prawa o ustroju sądów powszechnych[408] w sądzie rejonowym może zostać utworzony wydział rodzinny i nieletnich. Z przepisów ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie 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 rodzinni wydają się lepiej

[405] Pismo z 3 sierpnia 2017 r.
[406] IV.7214.62.2014
[407] Art. 11a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie z 29 lipca 2005 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 1390)
[408] Ustawa z 27 lipca 2001 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 133, ze zm.)

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, nie powoduje utraty tytułu prawnego, a jedynie czasowe ograniczenie korzystania z lokalu.

Innym rozwiązaniem, którego przyjęcie mogłoby w sposób istotny spowodować przyśpieszenie postępowania w takich sprawach, jest przyznanie tej kategorii spraw szczególnego statusu w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości – Regulamin urzędowania sądów powszechnych[409]. Nie uznaje on bowiem do tej pory spraw tego typu za „sprawy pilne".

Rzecznik zwrócił się[410] do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie działań legislacyjnych. Minister wskazał[411], że Zespół do monitorowania Regulaminu urzędowania sądów powszechnych, zaaprobował rozszerzenie katalogu spraw uważanych za pilne o sprawy toczące się na podstawie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Co do propozycji powierzenia tych spraw wydziałom rodzinnym i nieletnich, resort sprawiedliwości już wcześniej dostrzegł celowość takiego rozwiązania.

Uczestnictwo w rozprawach. Postępowania uproszczone

Pozbawienie skarżącego prawa udziału w posiedzeniu sądu w przedmiocie dalszego wykonywania środka zabezpieczającego[412]

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał skargę konstytucyjną, do której przystąpił[413] Rzecznik, dotyczącą pozbawienia skarżącego prawa do udziału w posiedzeniu sądu w przedmiocie dalszego wykonywania środka zabezpieczającego w postaci umieszczenia w zamkniętym zakładzie psychiatrycznym.

[409] Rozporządzenie z 23 grudnia 2015 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 2316, ze zm.)
[410] IV.7214.62.2014 z 6 lutego 2017 r.
[411] Pismo z 12 czerwca 2017 r.
[412] IX.517.74.2015
[413] Informacja RPO za 2014 r., str. 52

Trybunał orzekł[414], że zaskarżony przepis w zakresie, w jakim nie przewiduje prawa do osobistego udziału sprawcy, wobec którego stosowany jest środek zabezpieczający polegający na umieszczeniu w zamkniętym zakładzie psychiatrycznym, w posiedzeniu sądu w sprawie dalszego stosowania tego środka, jest niezgodny z konstytucyjnym prawem do sądu oraz prawem do nietykalności i wolności osobistej.

Mimo iż wyrok Trybunału wszedł w życie 29 marca 2017 r., zakwestionowana norma prawna nie została znowelizowana. Trybunał rozstrzygając w tej sprawie zauważył, iż prawo do bycia wysłuchanym jest elementem składowym rzetelnego i sprawiedliwego postępowania sądowego, równie ważnym jak obowiązek bezstronności sędziego czy jawności postępowania. Ponadto, możliwość udziału w tym posiedzeniu może podlegać ograniczeniu, jednakże takie ograniczenie musi być zgodne z Konstytucją.

Rzecznik zwrócił się[415] do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie działań legislacyjnych prowadzących do implementacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Inicjatywę ustawodawczą w tej mierze podjął Senat, przygotowując stosowny projekt ustawy[416].

Udział osób pozbawionych wolności w posiedzeniu sądu odwoławczego w przedmiocie udzielenia im przerwy w wykonaniu kary[417]

Osoby odbywające karę pozbawienia wolności żaliły się na uniemożliwienie im udziału w posiedzeniu sądu odwoławczego w przedmiocie udzielenia przerwy w wykonaniu kary.

Dotyczy to sytuacji, gdy skazani wnioskują do sądów apelacyjnych o doprowadzenie na posiedzenia, jednak sądy nie uwzględniają tych wniosków uznając, że udział obrońcy w wystarczającym stopniu zabezpieczy jego interesy.

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

[414] Wyrok z 22 marca 2017 r., sygn. akt SK 13/14
[415] IX.517.74.2015 z 13 grudnia 2017 r.
[416] Druk senacki 735
[417] IX.517.1031.2016

penitencjarnej np. warunkowego przedterminowego zwolnienia z odbycia reszty kary.

W ocenie Rzecznika obecny stan prawny nie powinien budzić wątpliwości interpretacyjnych co do obowiązku sądu do zapewnienia skazanemu możliwości udziału w tym posiedzeniu w sytuacji, gdy złoży on wniosek o doprowadzenie, niezależnie od udziału w nim obrońcy[418]. Minister Sprawiedliwości poinformował[419], że zagadnienie zostało przekazane Zespołowi do opracowania projektu zmian przepisów prawa karnego wykonawczego.

Zapewnienie pokrzywdzonemu możliwości wzięcia udziału w posiedzeniach sądu dotyczących wydania wyroku nakazowego przed rozprawą[420]

Trybunał Konstytucyjny postanowieniem[421] z dnia 19 grudnia 2016 r. umorzył postępowanie w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej przepisów, które pozbawiają pokrzywdzonego prawa do bycia poinformowanym o skierowaniu sprawy na posiedzenie celem wydania wyroku nakazowego,

Trybunał uznał, że skarga ta dotyczyła w istocie zaniechania prawodawczego, niepodlegającego rozpoznawaniu przez 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.

Rzecznik prezentuje pogląd, że przepisy Kodeksu postępowania karnego stwarzają dla pokrzywdzonego swoistą pułapkę, stawiającą go w gorszym położeniu niż inne strony postępowania karnego w przypadku zakończenia procesu wyrokiem nakazowym. 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. Pokrzywdzony działający bez profesjonalnego pełnomocnika może pozostawać w uzasadnionym

[418] IX.517.1031.2016 z 14 listopada 2017 r.
[419] Pismo z 6 grudnia 2017 r.
[420] II.510.840.2016
[421] Sygn. akt SK 21/16

przekonaniu, że oświadczenie o działaniu w charakterze oskarżyciela posiłkowego będzie mógł złożyć po wezwaniu go przez sąd na rozprawę główną. Sytuacja ta wzbudziła wątpliwości Rzecznika, co do zgodności z zasadą sprawiedliwości proceduralnej wynikającą z Konstytucji.

Rzecznik zwrócił się[422] do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie podjęcia stosownych działań legislacyjnych. Nie dostał odpowiedzi w 2017 r.

Doręczanie pism sądowych w postępowaniu karnym[423]

Problem dotyczy nie tylko osób z niepełnosprawnością, ale także innych osób, które z różnych przyczyn nie mogą osobiście odebrać pisma sądowego.

Zawiadomienie o terminie pierwszej rozprawy głównej bądź o terminie posiedzenia w przedmiocie warunkowego umorzenia postępowania, (czyli pisma sądowe istotne dla oskarżonego) od 1 lipca 2015 r. można doręczyć oskarżonemu jedynie osobiście albo poprzez dwukrotne awizowanie (a pismo dwukrotnie awizowane i nieodebrane uważa się za doręczone). Nie można go wysłać faksem lub pocztą elektroniczną, czy też doręczyć innemu dorosłemu domownikowi.

Osoba przebywająca poza miejscem zamieszkania ma wskazać aktualny adres lub adresata do doręczeń w kraju. Te unormowania Kodeksu postępowania karnego mają jednak sens jedynie w sytuacji, gdy ktoś wie o toczącym się postępowaniu karnym. Korespondencji do niego nie może też odebrać pełnomocnik pocztowy (ustanowiony na podstawie przepisów Prawa pocztowego[424]), bo przepisy przyznają takie prawo w postepowaniu karnym jedynie adwokatom i radcom prawnym[425].

Tymczasem – zauważa Rzecznik – ochrona praw uczestników postępowania karnego wymaga, aby niezawinione nieodebranie korespondencji z organu procesowego nie kończyło się automatycznie uznaniem, że została ona doręczona, mimo że odbiorca pisma nie przeczytał i nie wie, czego ono dotyczy. Wskazane wydaje się więc rozszerzenie możliwości odebrania awizowanego pisma przez

[422] II.510.840.2016 z 13 marca 2017 r.
[423] II.510.14.2017
[424] Ustawa z 23 listopada 2012 r. (Dz.U. z 2016 r. r, poz. 1113, ze zm.)
[425] Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie szczegółowych zasad i trybu doręczania pism organów procesowych w postępowaniu karnym z 10 stycznia 2017 r.(Dz.U. z 2017 r.poz. 92)

pełnomocnika pocztowego na każdą osobę, podobnie jak ma to miejsce w postępowaniu cywilnym.

Rzecznik zwrócił się[426] do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie stosownych działań legislacyjnych. Odpowiedzi nie dostał.

Możliwość wniesienia środka zaskarżenia w postępowaniu przyspieszonym[427]

Od 15 kwietnia 2016 r. termin do złożenia zapowiedzi apelacji rozpoczyna swój bieg od dnia ogłoszenia (promulgacji) orzeczenia[428].

Jedyny wyjątek dotyczy oskarżonego pozbawionego wolności, który nie ma obrońcy i – pomimo złożenia wniosku o doprowadzenie go na rozprawę, na której ogłoszono wyrok – nie był na niej obecny. W takich przypadkach czas ten biegnie od daty doręczenia wyroku.

Skutkiem zmiany jest znaczne ograniczenie możliwości złożenia wniosku o uzasadnienie w postępowaniu przyspieszonym. Ponadto, termin do złożenia wniosku o uzasadnienie wyroku przez oskarżonego w trybie przyspieszonym w większości przypadków nie będzie miał charakteru zawitego (termin zawity to taki, w którym trzeba podjąć określoną czynność, bo inaczej wygasa prawo do niej, ale o przywrócenie takiego terminu, czyli o ponowną możliwość dokonania czynności, można wnosić zgodnie z art. 126 §1 k.p.k). W konsekwencji, niepodjęcie stosownej czynności przed upływem terminu niezawitego skutkuje definitywną utratą uprawnienia procesowego. Budzi to daleko idące wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości wobec prawa.

Wprowadzona zmiana powoduje znaczne ograniczenie prawa do sądu w zakresie efektywnej i realnej możliwości wniesienia środka zaskarżenia. Zdaniem Rzecznika należałoby zmienić brzmienie art. 517h §1 k.p.k. w ten sposób, aby obydwa wskazane w tej regulacji terminy były terminami zawitymi (pierwszy – rozpoczynający się po ogłoszeniu wyroku a kończący wraz z zamknięciem rozprawy lub posiedzenia; i drugi – trzy dni od daty doręczenia takiego orzeczenia). Można również zmienić przepisy tak, by czas do złożenia

[426] II.510.14.2017 z 13 kwietnia 2017 r. i z 8 listopada 2017 r.
[427] II.511.202.2017
[428] Noweliacja Kodeksu karnego, ustawa z 11 marca 2016 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 437)

wniosku o uzasadnienie dla osoby, której nie doręcza się z urzędu wyroku, został przedłużony do trzech dni od daty jego ogłoszenia. To dałoby możliwość bardziej przemyślanej decyzji o składaniu bądź niekierowaniu zapowiedzi apelacji do sądu, a postępowanie karne w trybie przyspieszonym nie przedłużałoby się nadmiernie. Rzecznik zwrócił się[429] do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie takiej nowelizacji. Odpowiedzi w 2017 r. nie dostał.

Wystawianie zaświadczenia o niezdolności do stawiennictwa na wezwanie organu ochrony prawa[430]

Lekarz sądowy może wystawić zaświadczenie lekarskie o niemożności stawienia się na wezwanie tylko w przypadku choroby samego uczestnika postępowania. Tymczasem niemożność stawiennictwa może być także skutkiem choroby lub wypadku, któremu uległo dziecko lub inny członek rodziny uczestnika postępowania[431].

W ten sposób prawa uczestnika postępowania nie są w wystarczający sposób zabezpieczone. Znalezienie osoby trzeciej, która przejmie opiekę nad chorym, nie zawsze jest bowiem możliwe, szczególnie jeśli doszło do nagłego wypadku lub pogorszenia stanu zdrowia osoby pozostającej pod opieką. Uczestnik postępowania postawiony jest wówczas przed wyborem między opieką nad chorym a uczestnictwem w postępowaniu – w sytuacji gdy niestawiennictwo może mieć dlań istotne konsekwencje w postaci kary porządkowej lub negatywnego dla niego rozstrzygnięcia (np. oddalenia powództwa lub wydania wyroku nakazowego).

Rzecznik wskazał także, że pouczenia o prawach i obowiązkach uczestników postępowania karnego, których wzory określają odpowiednie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości, odwołują się jedynie do przepisów k.p.k. wskazujących, że wyłączną podstawą usprawiedliwienia nieobecności z powodu choroby jest przedstawienie zaświadczenia wydanego przez lekarza sądowego. Nie zawierają zaś informacji o możliwości usprawiedliwienia niestawiennictwa przez organ prowadzący postępowanie, co może u uczestnika postępowania wywołać mylne

[429] II.511.202.2017 z 7 czerwca 2017 r.
[430] II.510.146.2017
[431] Ustawa o lekarzu sądowym z 15 czerwca 2007 r. (Dz.U. Nr 123, poz. 849, ze zm.)

wrażenie, że taka możliwość w ogóle nie istnieje. Rzecznik zwrócił się[432] do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie zmiany przepisów ustawy o lekarzu sądowym. W 2017 r. odpowiedzi nie dostał.

Warunki uznania za skuteczne doręczenia zastępczego[433]

Problem ten wyszedł na jaw w toku indywidualnej sprawy. Pozwana dostała pismo (tzw. doręczenie zastępcze nakazu zapłaty) na panieńskie nazwisko. Uznała takie doręczenie za nieprawidłowe, co podniosła w skardze na orzeczenie referendarza sądowego, które nadawało nakazowi klauzulę wykonalności.

Rzecznik zgłosił[434] udział w postępowaniu przed Sądem Najwyższym w zakresie rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego dotyczącego doręczeń zastępczych przesyłek sądowych sformułowanego na tle opisanej sprawy przez Sąd Rejonowy w Grudziądzu: „czy warunkiem uznania za skuteczne doręczenia zstępczego w trybie art. 139 §1 Kodeksu postępowania cywilnego jest wysłanie przesyłki sądowej na aktualne nazwisko adresata?".

W ocenie Rzecznika art. 139 k.p.c. powinien być interpretowany w sposób, który pozwala uznać przesyłkę sądową za doręczoną pomimo jej nieodebrania, wyłącznie gdy spełnione zostały wszystkie warunki formalne takiego doręczenia, w tym także prawidłowe oznaczenie adresata. 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.

Sąd Najwyższy podjął[435] uchwałę zbieżną z argumentacją Rzecznika. W ocenie Sądu Najwyższego sąd musi posługiwać się w bezpośrednich kontaktach urzędowych z obywatelem (stroną lub uczestnikiem postępowania) jego aktualnym imieniem i nazwiskiem, nawet wtedy, gdy inne dane pozwalają na identyfikację. Zdaniem Sądu doręczenie pod wadliwym adresem oraz błędnym (nieaktualnym)

[432] II.510.146.2017 z 20 czerwca 2017 r.
[433] IV.510.20.2017
[434] IV.510.20.2017 z 8 lutego 2017 r., sygn. akt III CZP 105/16
[435] Uchwała z 16 lutego 2017 r., sygn. akt III CZP 105/16

imieniem i nazwiskiem odbiorcy nie może być, bez względu na źródło lub przyczynę błędu, uznane za dokonane.

Zapewnienie stronom postępowania karnego pełnego i realnego wglądu w przebieg czynności procesowych[436]

Czynności w postępowaniu karnym powinny być obowiązkowo nagrywane.

Art. 147 k.p.k. pozwala na prowadzenie rejestracji dźwięku albo obrazu i dźwięku czynności protokołowanych w postępowaniu karnym po wcześniejszym uprzedzeniu o tym uczestników danej czynności. Co do zasady decyzja, czy prowadzić nagrywanie należy do sędziego prowadzącego postępowanie sądowe lub prokuratora prowadzącego lub nadzorującego śledztwo na etapie postępowania przygotowawczego.

W ocenie Rzecznika taka treść przepisu jest niewystarczająca. Nagrywanie czynności protokołowanych niesie za sobą szereg korzyści o charakterze zarówno organizacyjnym, jak i gwarancyjnym. Zapewnia wierny zapis czynności, więc w przypadku wątpliwości lub zastrzeżeń co do treści protokołu pisemnego stanowi ostateczny, a jednocześnie łatwo dostępny sposób ustalenia jej faktycznego przebiegu. Gdyby więc zawsze było dostępne, skróciłoby pracę sądu prostującego protokół, eliminując konieczność przesłuchiwania uczestników czynności sądowych na okoliczność ich faktycznego przebiegu. Jeszcze istotniejsza wydaje się możliwość pełniejszego zagwarantowania uczestnikom postępowania prawa do rzetelności postępowania oraz lepszej ochrony funkcjonariuszy państwowych przed pomówieniami.

Rzecznik zwrócił się[437] do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie wprowadzenia obowiązku rejestrowania (nagrywania dźwięku lub obrazu i dźwięku) czynności, jakie już obecnie stwarza art. 147 k.p.k., na każdą sprawę karną. W 2017 r. odpowiedzi nie dostał.

[436] II.519.1039.2017
[437] II.519.1039.2017 z 24 października 2017 r. i 30 listopada 2017 r.

Publiczne ogłaszanie wyroków nakazowych w postępowaniu karnym[438]

Wciąż nierozwiązany pozostaje problem, skąd zainteresowany ma się dowiedzieć, że odpis wyroku nakazowego jest dostępny w kancelarii sądowej.

W zainteresowaniu Rzecznika pozostaje zagadnienie publicznego ogłaszania wyroków nakazowych w postępowaniu karnym (art. 418a k.p.k.), a w szczególności to, czy instytucja wyroku nakazowego jest zgodna z Konstytucją, która przewiduje, że wyrok ogłaszany jest publicznie.

Wymaganie publicznego ogłoszenia wyroku oznacza, że rozstrzygnięcie sprawy powinno być podane do publicznej wiadomości. Podstawową formą upublicznienia wyroku jest jego ustne ogłoszenie na otwartym dla publiczności (jawnym) posiedzeniu sądowym po zamknięciu rozprawy. Nie jest to jednak jedyna forma. Za wystarczające można też uznać udostępnienie orzeczenia w siedzibie sądu do wglądu osobom postronnym lub umieszczenie pełnej jego treści w rejestrze lub zbiorze orzeczeń.

Skoro jednak posiedzenie w trybie nakazowym odbywa się bez udziału stron, a o terminie nawet się ich nie zawiadamia, to samo złożenie odpisu wyroku do publicznego wglądu w sekretariacie nie jest w istocie ogłoszeniem wyroku, lecz daje jedynie możliwość zapoznania się z dokumentem zawierającym wydany już wyrok sądu w danej sprawie.

Zdaniem Rzecznika wskazane jest, aby informacja o pełnej treści takiego wyroku została podana do publicznej wiadomości, i to niezwłocznie. Gdyby sekretariat sądu po sporządzeniu wokand z posiedzeń w przedmiocie wydania wyroku nakazowego był zobowiązany wywiesić je na zarządzenie upoważnionego sędziego na tablicy ogłoszeń w budynku sądu, przepis art. 418a k.p.k. w odniesieniu do wyroków nakazowych miałby szansę na realne stosowanie w praktyce. Ponadto, w ten sposób ogłoszenie byłoby publiczne, zatem zostałyby spełnione wymagania konstytucyjne oraz międzynarodowe.

Rzecznik zwrócił się[439] do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie nowelizacji art. 418a Kodeksu postępowania karnego, celem zapewnienia jego zgodności z Konstytucją. W 2017 r. odpowiedzi nie dostał.

---

[438] II.511.507.2017

[439] II.511.507.2017 z 3 listopada 2017 r.

Skuteczność wniesienia wniosku o uzasadnienie wyroku[440]

„Czy wniosek strony o sporządzenie uzasadnienia wyroku jest skuteczny, jeśli został złożony w dniu ogłoszenia wyroku, ale w chwili poprzedzającej jego ogłoszenie?". Rzecznik zgłosił[441] udział w postępowaniu przed Sądem Najwyższym w zakresie rozstrzygnięcia tego zagadnienia prawnego zgłoszonego przez sąd okręgowy.

W ocenie Rzecznika należy podzielić liberalny i korzystny dla stron postępowania cywilnego pogląd Sądu Najwyższego, zgodnie z którym wniosek o doręczenie orzeczenia z uzasadnieniem złożony w dniu ogłoszenia sentencji jest skuteczny także wtedy, gdy chwila jego złożenia poprzedzała moment ogłoszenia sentencji orzeczenia.

24 maja 2017 r. Sąd Najwyższy podjął[442] uchwałę negatywną i stwierdził, że nie jest skuteczne złożenie wniosku o sporządzenie pisemnego uzasadnienia wyroku w dniu publikacji, ale przed chwilą jej dokonania.

Odmowa dostępu do informacji niejawnych w postępowaniu o udzielenie cudzoziemcowi ochrony międzynarodowej na terytorium RP[443]

Rzecznik Praw Obywatelskich przystąpił do postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie w sprawie ze skargi Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka na decyzję Rady do Spraw Uchodźców, utrzymującą w mocy decyzję Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców o odmowie nadania cudzoziemcowi, obywatelowi Iraku, statusu uchodźcy oraz odmowy udzielenia ww. ochrony uzupełniającej.

Powodem interwencji Rzecznika był fakt, że w postępowaniu administracyjnym w tej sprawie pełnomocnik działający na rzecz cudzoziemca nie miał dostępu do informacji niejawnych, na podstawie których organy wydały negatywne dla cudzoziemca decyzje. Zarówno Szef Urzędu ds. Cudzoziemców,

---

[440] IV.511.89.2017
[441] IV.511.89.2017 z 18 maja 2017 r., sygn. akt III CZP 18/17
[442] Sygn. akt III CZP 18/17
[443] XI.542.12.2016

jak i Rada ds. Uchodźców odstąpiły też od uzasadnienia wydanych rozstrzygnięć w części dotyczącej stanu faktycznego sprawy.

W piśmie procesowym[444] Rzecznik nie kwestionował, że Kodeks postępowania administracyjnego[445] i ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej[446] dopuszczają zarówno odmowę dostępu do akt sprawy zawierających informacje niejawne, jak i możliwość odstąpienia od sporządzenia uzasadnienia faktycznego decyzji administracyjnej w zakresie informacji prawnie chronionych. Przepisy te pozostają jednak w sprzeczności z przepisami Dyrektywy unijnej 2013/32[447].

Dyrektywa ta po pierwsze, uzależnia możliwość ograniczenia pełnomocnikowi cudzoziemca dostępu do informacji znajdujących się w aktach danej sprawy od ustanowienia przez państwo członkowskie gwarancji proceduralnych, łagodzących skutki takiego ograniczenia. Po drugie, zobowiązuje państwo do zapewnienia, że w przypadku odrzucenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej wydana decyzja zawierać będzie pisemne uzasadnienie faktyczne i prawne[448]. W pierwszym przypadku, sugerowaną przez Dyrektywę gwarancją proceduralną jest udzielenie dostępu do informacji lub źródeł, które mają znaczenie dla przyznania ochrony międzynarodowej, doradcy bądź zastępcy prawnemu, który zostanie sprawdzony pod względem bezpieczeństwa osobowego. Zastosowanie przez organy przepisów prawa krajowego, pomimo ich sprzeczności z przepisami prawa unijnego, prowadziło, w ocenie Rzecznika, do naruszenia art. 47 Karty Praw Podstawowych UE[449], który gwarantuje prawa do skutecznego środka zaskarżenia.

W przypadku, gdyby Wojewódzki Sąd Administracyjny nie podzielił przyjętej przez Rzecznika Praw Obywatelskich interpretacji przepisów Dyrektywy 2013/32, Rzecznik zasugerował sądowi skierowanie pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości UE. Treść pytań Rzecznik zawarł w piśmie procesowym.

---

[444] XI.542.12.2016 z dnia 8 listopada 2017 r.
[445] Ustawa z 14 czerwca 1960 r. (Dz.U. z 2017 r., poz. 1257)
[446] Ustawa z 13 czerwca 2003 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 1836 z późn. zm.)
[447] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013 r./32 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (wersja przekształcona, Dz.U.UE.L.2013 180.60)
[448] Art. 23 ust. 1 i art. 11 ust. 2 Dyrektywy 2013 r./32
[449] Dz.U.UE.C.2007.303.1 z 14 grudnia 2007 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny oddalił jednak skargę Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, a także odmówił uwzględnienia zarzutów podniesionych przez Rzecznika Praw Obywatelskich. W rozstrzygnięciach organów obu instancji, tj. Rady ds. Uchodźców i Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców, sąd nie dopatrzył się bowiem uchybień, które mogłyby uzasadniać ich uchylenie. Sąd stwierdził, że sposób wdrożenia (implementacja) do polskiego porządku prawnego przepisów Dyrektywy 2013/32 odpowiada jej celom, a przepisy prawa polskiego zapewniają w dostatecznym stopniu ich realizację. Sąd wskazał równocześnie Rzecznika Praw Obywatelskich jako instytucję, która pełnić powinna funkcję „specjalnego pełnomocnika", a tym samym realizować gwarancje proceduralne prawa do obrony, o których mowa w przepisach Dyrektywy 2013/32. Przy takiej argumentacji sąd uznał za bezzasadne skierowanie wniosku o rozstrzygnięcie wstępne (o zadanie pytań prejudycjalnych) do Trybunału Sprawiedliwości UE.

5 stycznia 2018 r. Rzecznik złożył od wyroku sądu administracyjnego pierwszej instancji skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Zmiana funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego

W 2017 r. Trybunał Konstytucyjny istotnie zmienił zasady swojego działania i obsadę. Zmiany te miał znaczący wpływ na prawa obywateli. Uwagę zwracają dane statystyczne, z których wynika, że w latach 2016 i 2017 znacznie zmniejszyła się liczba rozpatrywanych przez Trybunał spraw, w tym co istotne skarg konstytucyjnych kierowanych przez obywateli[450]. Zmniejszyła się również liczba spraw kierowanych przez obywateli do TK.

W 2017 r., Trybunał Konstytucyjny wydał 12 wyroków rozpatrujących skargi konstytucyjne, z ogółu 36 wydanych wyroków[451]. W 2016 r. zaś – 15 wyroków dotyczących skarg konstytucyjnych, a także 18 postanowień o umorzeniu postępowania na 39 wszystkich wyroków i 99 postanowień. Natomiast zestawiając te dane z rokiem 2015 należy wskazać, że Trybunał wydał wówczas aż 41 wyroków i 29 postanowień w sprawach zainicjowanych skargą konstytucyjną spośród ogólnej liczby 63 wyroków i 173 postanowień[452]. W przypadku wpływu spraw należy zauważyć, że w w roku 2017 wpłynęło 234 skargi konstytucyjne, w 2016 r. - 267, natomiast w 2015 r. - 408.

☞ Informacje statystyczne dotyczące spraw skierowanych do Trybunału Konstytucyjnego przez RPO znajdują się w Załączniku nr 1 do Informacji

Zasady publikacji wyroków Trybunału Konstytucyjnego[453]

Zastrzeżenia Rzecznika dotyczą przyjętego w 2017 r. podziału orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego na wyroki oraz „rozstrzygnięcia" – podział ten w istocie prowadzi do dokonywania oceny orzeczeń TK przez organ władzy ustawodawczej i wskazywanie, które z orzeczeń zostały „podjęte z naruszeniem ustawy".

Ponadto nowe przepisy uprawniające p.o. Prezesa Trybunału do zarządzenia ogłoszenia tych orzeczeń w dziennikach urzędowych zwalniają z obowiązku ogłoszenia w dziennikach urzędowych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego

[450] Zob.: http://trybunal.gov.pl/sprawy-w-trybunale/statystyka/
[451] http://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/dokumenty/statystyka/Statystyka_za_rok_2017.pdf
[452] http://trybunal.gov.pl/publikacje/informacje-o-problemach-wynikajacych-z-dzialalnosci-i-orzecznictwa-tk/od-2003/
[453] VII.510.31.2016

dotyczących aktów normatywnych, które utraciły moc obowiązującą oraz przewidują określoną publikację orzeczeń według kryterium czasu ich podjęcia (temporalnego). Rzecznik kwestionował także możliwość powierzenia sędziemu pełniącemu obowiązki Prezesa Trybunału kompetencji do zarządzania ogłaszania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w dziennikach urzędowych oraz do dokonywania selekcji tych orzeczeń na te, które podlegają opublikowaniu i te, które, z uwagi na to, że dotyczą aktu normatywnego, który utracił moc obowiązującą, nie podlegają publikacji.

Rzecznik skierował[454] więc wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją:

- ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału konstytucyjnego[455],
- ustawy o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego[456],
- a także ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym[457].

Zdaniem RPO ustawy naruszyły w ten sposób postanowienia Konstytucji, która określa ustrój Rzeczypospolitej jako taki, który opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej oraz niezależności sądów i trybunałów, a także narusza postanowienia Konstytucji dotyczące ogłaszania orzeczeń TK

Trybunał Konstytucyjny nie podzielił obaw Rzecznika. Zdaniem TK przepis nie narusza Konstytucji, gdyż w przypadku aktów Trybunału, które objęte są zaskarżonym przepisem, nie doszło do wydania orzeczenia w sposób zgodny z przyjętą procedurą postępowania, a działanie ustawodawcy ma na celu usunięcie niepewności prawnej.

[454] VII.510.31.2016 z 27 stycznia 2017 r., sygn. akt. K 1/17
[455] Ustawa z 13 grudnia 2016 r. (Dz.U. poz. 2074)
[456] Ustawa z 30 listopada 2016 r. (Dz.U. poz. 2073)
[457] Ustawa z 30 listopada 2016 r. (Dz.U. poz. 2072)

Nowa obsada Trybunału Konstytucyjnego[458]

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.

W ocenie Rzecznika ustawodawca czynił 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.

Trybunał nie zgodził się z argumentem, że dane osoby zostały wybrane na już zajęte miejsca sędziów. W ocenie TK dopiero ślubowanie wobec Prezydenta RP jest aktem, który decyduje o możliwości podjęcia czynności sędziowskich i jako taki decyduje o procedurze zakończenia kreowania danej osoby na stanowisku sędziego TK, a sędzia, który nie złożył ślubowania, nie może podjąć swoich obowiązków.

W odniesieniu do zarzutu ponownego usiłowania zmiany obsady personalnej Trybunału Konstytucyjnego, Trybunał uznał, że żaden przepis Konstytucji nie pozwala na to, by punktem odniesienia analizy hierarchicznej zgodności prawa było orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego.

Należy dodatkowo zauważyć, że w 2017 r. zmarły dwie osoby, które w 2015 r. zostały wybrane do Trybunału na obsadzone już miejsca. Jednak Prezydent ponownie nie przyjął ślubowania od tych sędziów, a parlament wybrał ponownie na te obsadzone już miejsca nowe osoby.

Regulacje odnoszące się do postępowania dyscyplinarnego sędziów TK

Za niezgodne z Konstytucją Rzecznik uznał także przepisy przyznające władzy wykonawczej prawo do wszczynania postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Rzecznik stoi na stanowisku, że

[458] VII.510.45.2015

dla realizacji wynikającego z Konstytucji obowiązku zachowania zasady niezawisłości sędziowskiej niezbędne są prawne gwarancje tej niezawisłości.

Oceniając ten zarzut Trybunał stwierdził, że uczynienie Prezydenta podmiotem uprawnionym do zainicjowania postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego TK wynika z ustrojowej pozycji tego organu jako głowy państwa. W ocenie TK konstrukcja polegająca na możliwości działania Prezydenta jedynie po złożeniu wniosku przez Prokuratora Generalnego i po zasięgnięciu opinii Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego stanowi wyraz współdziałania i równoważenia się władzy, a zarazem chroni przed arbitralnością podejmowanej decyzji.

Postępowanie przed TK w sytuacji utraty mocy obowiązujących przepisów

W ocenie Rzecznika za niekonstytucyjne należało uznać także wprowadzone w ustawie rozwiązanie 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 pozbawia możliwości uzyskania wiążącego i ostatecznego merytorycznego orzeczenia o konstytucyjności tylko z powodu innego trybu wszczęcia postępowania przed TK.

W ocenie Trybunału sformułowany przez Rzecznika zarzut dotyczył braku określonych rozwiązań legislacyjnych, z których ustawodawca zrezygnował świadomie, tym samym postępowanie w tym zakresie zostało przez Trybunał umorzone.

W tej sprawie Rzecznik poinformował[459], że z uwagi na *zasadę nemo iudex in causa sua* (nikt nie może być sędzią we własnej sprawie) osoby, których prawo do zasiadania w Trybunale jest kwestionowane, powinny wyłączyć się ze składu

[459] Pismo z 12 października 2017 r.

orzekającego. Z uwagi na brak reakcji zainteresowanych Rzecznik złożył wniosek o wyłączenie prof. Henryka Ciocha i prof. Mariusza Muszyńskiego. Trybunał nie uwzględnił wniosku RPO w tym zakresie[460]

Od wyroku Trybunału Konstytucyjnego zdanie odrębne złożył sędzia Leon Kieres.

Spór o wybór dotychczasowych sędziów Trybunału Konstytucyjnego[461]

Rzecznik przystąpił[462] do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie wniosku Prokuratora Generalnego dotyczącego legalności wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego i wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Prokurator Generalny zgłosił wątpliwości co do zgodności uchwały Sejmu z 2010 r. w sprawie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego[463]. W ocenie wnioskodawcy procedura wydania uchwały przeczy wyborowi indywidualnemu, ponadto w uchwale nie zostało wskazane, na które z wakujących miejsc zostały wybrane poszczególne osoby.

W ocenie Rzecznika wniosek Prokuratora Generalnego nie tylko nie ma uzasadnionych merytorycznych podstaw, lecz także dotyczy materii, która nie podlega rozpoznaniu (kognicji) Trybunału Konstytucyjnego.

Niezależnie od tego Rzecznik zwracał uwagę, że nie można podzielić zarzutu wnioskodawcy, że „uchwała, w której wskazano trzy osoby na stanowiska sędziów TK, nie zawiera znamion wyboru indywidualnego ani w płaszczyźnie proceduralnej, ani w płaszczyźnie materialnej". Tezie tej przeczy w sposób wyraźny sprawozdanie stenograficzne z 78. posiedzenia Sejmu RP VI kadencji (s. 277), z którego wynika że Piotr Tuleja uzyskał w głosowaniu 348 głosów, Stanisław Rymar uzyskał 203 głosy, zaś Marek Tadeusz Zubik uzyskał 200 głosów. Umieszczenie owych wyników głosowania indywidualnego w jednej uchwale sejmowej nie świadczy natomiast o ich „zblokowanym" wyborze.

[460] Postanowienie TK z dnia 24 października 2017 r.
[461] VII.510.9.2017
[462] VII.510.9.2017 z 9 lutego 2017 r., sygn. akt U 1/17.
[463] Uchwała z 26 listopada 2010 r. (M.P. Nr 93 poz. 1067).

W sprawie tej Rzecznik złożył też wniosek o wyłączenie z rozpoznania sprawy prof. Mariusza Muszyńskiego, uzasadniając to koniecznością wyłączenia ze składu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego osoby obsadzonej na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego w sposób niezgodny z prawem. Trybunał postanowieniem z dnia 27 lipca 2017 r., postanowił nie wyłączać Mariusza Muszyńskiego.

Sprawa nie została jeszcze rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny.

Ocena prawidłowości umocowania danej osoby do dokonywania czynności przewidzianych dla Prezesa Trybunału Konstytucyjnego[464]

Rzecznik zgłosił też[465] udział w postępowaniu przed Sądem Najwyższym dotyczącym pytania prawnego Sądu Apelacyjnego w Warszawie w sprawie z wniosku Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o udzielenie zabezpieczenia.

Sąd Apelacyjny nabrał wątpliwości, czy sąd powszechny jest kompetentny do oceny, czy osoba powołana na wolne stanowisko Prezesa TK jest umocowana jako strona albo uczestnik postępowania cywilnego do dokonywania czynności Prezesa TK, jeżeli z kopii dokumentów złożonych do akt wynikać mogą wątpliwości co do prawidłowości jej wyboru (przewidzianej w art. 194 ust. 2 Konstytucji przesłanki przedstawienia przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego kandydatów na to stanowisko).

Zdaniem Rzecznika jeśli są uzasadnione wątpliwości, sąd powszechny jest uprawniony do oceny prawidłowości powołania danej osoby na stanowisko Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli ocena ta jest niezbędna do zbadania umocowania tej osoby do dokonywania w imieniu Trybunału Konstytucyjnego czynności procesowych przed tym sądem. Prezes TK kieruje bowiem pracami Trybunału, reprezentuje Trybunał na zewnątrz oraz wykonuje inne czynności określone w ustawach i regulaminie Trybunału.

Powołanie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego stanowi prerogatywę Prezydenta. Ale żeby mógł z niej skorzystać, kandydatury musi mu przedstawić Zgromadzenie Ogólne Sędziów TK. Jeśli nie ma uchwały Zgromadzenia, w ogóle

[464] VII.510.24.2017
[465] VII.510.24.2017 z 21 kwietnia 2017 r., sygn. akt III SZP 2/17.

nie aktualizuje się uprawnienie Prezydenta RP do powołania Prezesa Trybunału Konstytucyjnego. W związku z powyższym, zdaniem Rzecznika, realizacja prerogatywy prezydenckiej musi odbywać się na podstawie i w granicach prawa, wymaga tego także zasada podziału władz oraz zasada odrębności i niezależności sądów i Trybunałów.

Sąd Najwyższy odmówił podjęcia uchwały i stwierdził[466], że Prezes TK, będąc „tylko" organem władzy publicznej w dacie złożenia wniosku o udzielenie zabezpieczenia (25 listopada 2016 r.), nie posiadał zdolności sądowej (zdolności do bycia stroną/uczestnikiem jakiegokolwiek postępowania cywilnego). W tej sytuacji wniosek Prezesa TK inicjujący niniejszą sprawę, złożony przez ówczesnego piastuna tego organu władzy publicznej – Andrzeja Rzeplińskiego, nie mógł zostać merytorycznie rozpoznany i podlegał odrzuceniu na podstawie art. 199 pkt 3 k.p.c. Tym samym problem prawny przedstawiony w postanowieniu Sądu Apelacyjnego nie spełnia kryteriów określonych w art. 390 §1 k.p.c., wobec czego podjęcie przez Sąd Najwyższy uchwały rozstrzygającej ten problem nie było możliwe.

Inne kwestie związane z sądownictwem

Wybór kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego[467]

Równolegle z toczącymi się pracami nad zmianami dotyczącymi sądownictwa w 2017 r. zakwestionowana została przez grupę posłów procedura wyboru dotychczasowego Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego Rzecznik zgłosił[468] udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie tego wniosku, nie został jednak do postepowania dopuszczony.

Pierwszy zarzut odnosił się do braku uregulowania na poziomie ustawowym zasad wyboru kandydatów na Pierwszego Prezesa SN. Zdaniem Rzecznika należy uznać, że zasada niezależności sądownictwa oraz autonomii Sądu Najwyższego domaga się pozostawienia pewnego zakresu spraw do jego wewnętrznej regulacji).

[466] Postanowienie z 12 września 2017 r., sygn. akt. III SZP 2/17
[467] VII.510.19.2017
[468] VII.510.19.2017 z 31 marca 2017 r., sygn. akt K 3/17

Drugi zarzut sprowadzał 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. (W ocenie Rzecznika, mimo braku wyraźnego przepisu ustawy zasadniczej, należy przyjąć, że taka kompetencja SN wynika z konstytucyjnych zasad niezależności sądownictwa).

Trybunał Konstytucyjny ogłosił rozstrzygnięcie (w składzie, w którym zasiadały również osoby niebędące sędziami TK)[469], w którym uznał, że tryb wyboru Pierwszego Prezesa SN powinien być uregulowany w ustawie, a nie w regulaminie Sądu Najwyższego. Jednocześnie Trybunał uznał, iż samo powołanie przez Prezydenta Pierwszego Prezesa SN nie może być kwestionowane. Skutkiem wskazanego wyroku Trybunału którego skutkiem jest przede wszystkim konieczność podjęcia interwencji prawodawczej i takie ukształtowanie procedury wyłaniania kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa SN, by odpowiadała ona standardom wynikającym z Konstytucji.

Wniosek Krajowej Rady Sądownictwa do TK w sprawie Regulaminu urzędowania sądów powszechnych[470]

Równolegle do zmian w sądownictwie toczyła się przed Trybunałem Konstytucyjnym także sprawa z wniosku dotychczasowej Krajowej Rady Sądownictwa w sprawie[471] zgodności niektórych przepisów Regulaminu urzędowania sądów powszechnych z Konstytucją. Rzecznik przystąpił do tego postępowania[472].

Analiza okoliczności prac nad projektem rozporządzenia z dnia 26 października 2015 r. doprowadziła do konkluzji, że w trakcie wydania przez Ministra Sprawiedliwości Regulaminu urzędowania sądów powszechnych[473] doszło do ograniczenia możliwości realizacji przez KRS jej konstytucyjnej funkcji. W konsekwencji uznać należy, że Regulamin został uchwalony w trybie nieodpowiadającym wymaganiom zawartym w Konstytucji.

---

[469] Wyrok z 24 października 2017 r., sygn. akt K 3/17
[470] VII.510.30.2016
[471] VII.510.30.2016 z 2 stycznia 2017 r., sygn. akt U 7/16
[472] Rozporządzenie z 23 grudnia 2015 r.r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 2316, ze zm.)
[473] Rozporządzenie z 23 grudnia 2015 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 2316, ze zm.)

Kolejny zarzut Krajowej Rady Sądownictwa dotyczył zasad przydziału spraw wpływających do sądów. „Sztywny przydział" spraw sędziom określony w Regulaminie, 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.

Kolejna grupa zastrzeżeń KRS dotyczyła szeregu regulacji zawartych w Regulaminie, które zdaniem Rady odnoszą się do działalności orzeczniczej sądów w poszczególnych rodzajach spraw sądowych. Całokształt tych regulacji prowadził do wniosku, że Regulamin stanowi dodatkowy akt normatywny regulujący problematykę postępowania sądowego i czynności podejmowanych w nim przez sądy.

Krajowa Rada Sądownictwa wycofała w całości swój wniosek, wobec czego Trybunał Konstytucyjny umorzył[474] postępowanie.

Sprawa pani G. Sprzeciw wobec decyzji sądu[475]

Pani G. nie zapłaciła opłaty za użytkowanie wieczyste. Komornik rozpoczął egzekucję, a pani G. złożyła od tego sprzeciw do sądu. Sąd zaczął procedować i wydał zarządzenie dotyczące terminu wniesienia sprzeciwu od nakazu zapłaty i klauzuli wykonalności.

Pani G. wykonała zarządzenie sądu i złożyła kolejny sprzeciw w terminie – ale sąd go oddalił z powodu braków formalnych. Dlatego według sądu termin przepadł.

Pani G. twierdziła jednak, że zrobiła to na czas i zwróciła się o pomoc do Rzecznika.

Po analizie akt Rzecznik wystąpił do Przewodniczącego Wydziału Cywilnego Sądu wskazując, że zarządzenie Sędziego Sądu Rejonowego o zwrocie wniosku pozwanej zostało wydane, kiedy sąd nie dysponował jeszcze w ogóle poświadczeniem, że pozwana odebrała wezwania do usunięcia braków.

[474] Postanowienie z 20 kwietnia 2017 r., sygn. akt U 7/16
[475] IV.000.69.2017

W tej sytuacji, zdaniem Rzecznika, trzeba podjąć dalsze czynności w sprawie. W odpowiedzi sąd przesłał do wiadomości Rzecznika postanowienie, w którym sąd uchylił poprzednie zarządzenie i przywrócił pozwanej termin do wniesienia sprzeciwu od nakazu zapłaty wydanego w postępowaniu upominawczym.

☞ Zobacz też wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie **Korzeniak v. Polska, 10/1/2017, skarga nr 56134/08**
Sprawa dotyczyła zarzutów braku bezstronności Sądu Najwyższego, w którego składzie zasiadł ten sam sędzia, który wcześniej w postępowaniu toczącym się przed Sądem Apelacyjnym również zasiadał w składzie, który uchylił wyrok sądu pierwszej instancji i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania

Art. 46 – Przepadek rzeczy

Przepadek rzeczy może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu.

Artykuł 46 nawiązuje bezpośrednio do prawa własności jednostki, uregulowanego w artykule 64 Konstytucji. Umieszczenie tej regulacji w podrozdziale dotyczącym wolności osobistych stanowi wzmocnienie instytucji prawa własności i wyklucza pozbawienie jednostki własności całości posiadanych przez nią dóbr.

Własność nie może być nikomu odebrania ani przez akt ustawodawczy, ani wykonawczy. Dopuszczalne jest natomiast wywłaszczenie (art. 21), które nie oznacza „przepadku rzeczy" w związku z konstytucyjnym nakazem „słusznego odszkodowania", który rekompensuje utracone dobro.

Jedynie sądy poprzez prawomocne orzeczenia mogą orzekać o pozbawieniu własności, jeśli w danej sytuacji przewiduje to ustawa.

Konfiskata rozszerzona, możliwość przepadku przedsiębiorstwa – zmiany w Kodeksie Karnym[476]

W 2017 roku weszła w życie nowelizacja Kodeksu karnego wprowadzająca możliwość tzw. konfiskaty rozszerzonej[477]. Jedną z nowych sankcji jest możliwość przepadku przedsiębiorstwa w razie popełnienia przestępstwa gospodarczego czy podatkowego, zagrożonego karą co najmniej 5 lat pozbawienia wolności, nawet jeśli nie jest ono własnością sprawcy.

W toku prac nad nowelizacją i konsultacji publicznych Rzecznik Praw Obywatelskich zgłaszał uwagi. Wnioskodawca (Minister Sprawiedliwości) pozytywnie odniósł się do części z nich (Rzecznik postulował m.in. wprowadzenie ograniczeń możliwości orzeczenia przepadku mienia od osoby która nie popełniła przestępstwa, doprecyzowanie i urealnienie zapisów związanych z zabezpieczaniem przepadku przedsiębiorstwa poprzez ustanowienie zarządu przymusowego, a także rezygnację z wprowadzenia nowych typów przestępstw, które miały penalizować samo tylko posiadanie majątku pochodzącego z czynu zabronionego).

W ustawie znalazły się jednak przepisy, które budzą bardzo poważny niepokój. Możliwość przepadku przedsiębiorstwa ze względu na swoją nieproporcjonalność – zarówno w sensie ogólnym, jako niespełniająca konstytucyjnych przesłanek ograniczenia prawa własności, jaki i w sensie ścisłym, jako sankcja zbyt surowa względem czynu zabronionego, który wszak nie musiałby być nawet popełniony przez osobę dotkniętą przepadkiem – zasługuje na krytykę.

Nowe przepisy umożliwiają orzeczenie przepadku od osoby, która zmarła w toku postępowania karnego, co narusza konstytucyjnie chronione interesy jej spadkobierców, którzy przecież mogą nie mieć nic wspólnego ze sprawą.

Kolejną kwestią jest przerzucenie na oskarżonego ciężaru dowodu oraz działanie wstecz (retroaktywność) regulacji. W przypadku skazania sprawcy, wszelkie mienie, które nabył on w okresie 5 lat przed wydaniem orzeczenia traktowane jest jak korzyść pochodząca z przestępstwa i podlega przepadkowi (art.

[476] II.517.3.2016
[477] Ustawa z dnia 23 marca 2017 r.o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw – Dziennik Ustaw nr 768 z 2017 r.

45 §2 k.k.). Jak przyznaje wnioskodawca, chodzi o wprowadzenie fikcji prawnej, jakoby cały majątek sprawcy nabyty w ciągu 5 lat przed skazaniem pochodził z innych, nieujawnionych przestępstw. Co więcej, rozwiązania te stosuje się z mocą wsteczną w stosunku do ich wejścia w życie.

Taka konstrukcja budzi głębokie zastrzeżenia z punktu widzenia zasady domniemania niewinności będącej podstawą systemów prawnych państw demokratycznych. Przerzuca ona bowiem na oskarżonego ciężar udowodnienia legalnego pochodzenia majątku, w istocie ciężar udowodnienia niewinności, i to nawet nie w zakresie czynu będącego przedmiotem postepowania, lecz domniemanych, abstrakcyjnych przestępstw, których oskarżyciel nie musi nawet określać.

- ☞ O nowych uprawnieniach służb do zbierania danych o obywatelach na podstawie tej nowelizacji mowa jest przy okazji art. 49 Konstytucji (Wolność komunikowania się)

- ☞ O projekcie ustawy o Centralnej Bazie Rachunków, który ma ułatwić lokalizowanie składników majątkowych pochodzących z przestępstwa mowa jest przy okazji art. 51 Konstytucji (Prawo do autonomii informacyjnej)

Art. 47 – Prawo do ochrony życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia

Każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym.

Artykuł ten dotyczy dwóch sytuacji: prawa jednostki do prawnej ochrony wskazanych sfer życia oraz prawa do decydowania o sprawach dotyczących życia osobistego.

Z prawa do ochrony życia prywatnego wynika obowiązek władz publicznych, by uregulować te zagadnienia oraz powstrzymać się od ingerencji w sfery prywatne. Przepis ten powiązany jest bezpośrednio z wolnością człowieka (art. 31 ust. 1) i wolnością osobistą jednostki (art. 41).

Twórcy Konstytucji posłużyli się trzema zazębiającymi się pojęciami: życie prywatne, życie rodzinne oraz życie osobiste.

Przepisy dotyczące kontaktów z dziećmi[478]

W 2017 r. Rzecznik powrócił do poruszanej w 2016 r. kwestii wykonywania kontaktów między rodzicami i dziećmi w przypadku konfliktu, ponieważ problem skuteczności przepisów Kodeksu postępowania cywilnego (k.p.c.) pozostaje aktualny.

Chodzi o sytuację, kiedy jedna ze stron naruszyła prawo drugiej do kontaktu z dzieckiem. Postępowanie w takim przypadku (regulowane w art. 598^{15}–598^{22} k.p.c.) jest dwuetapowe. Rozwiązanie to krytykują środowiska sędziowskie, zwracając uwagę, że powoduje ono przedłużenie postępowania od momentu naruszenia obowiązków dotyczących kontaktów do momentu reakcji sądu i może zniechęcać uprawnionych do wszczynania postępowania.

Uwagę zwraca ponadto niejednolita praktyka sądów w zakresie wykorzystywania procedury art. 598^{15}-598^{22} 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 możliwość rozszerzenia stosowania przepisów o wykonywaniu kontaktów także na takie kontakty. To ważne także w związku z tym, że wstrzymane zostały prace legislacyjne w zakresie zniesienia instytucji ubezwłasnowolnienia. Rzecznik skierował[479] wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości.

Minister wyjaśnił[480], że analiza danych statystycznych w zakresie liczby spraw o wykonywanie kontaktów, które w 2016 r. wpłynęły do sądów, nie daje podstaw do twierdzenia, że obowiązujące w tym przedmiocie regulacje nie są wystarczające.

[478] IV.7021.204.2014
[479] IV.7021.204.2014 z 12 stycznia 2017 r.
[480] Pismo z 12 czerwca 2017 r.

Termin do wytoczenia powództwa o zaprzeczenie ojcostwa[481]

Dziecko po dojściu do pełnoletności może wytoczyć powództwo o zaprzeczenie ojcostwa męża swojej matki, nie później jednak niż w ciągu trzech lat od osiągnięcia pełnoletności. Termin ten nie jest w żaden sposób powiązany ze świadomością dziecka co do faktów dotyczących jego pochodzenia.

Kodeks rodzinny i opiekuńczy (k.r.o.) ustala sztywny termin, po którego upływie wygasa uprawnienie dorosłego dziecka do podważania ojcostwa ustalonego wskutek domniemania prawnego (np. że dziecko pochodzi od męża matki). Zdaniem Rzecznika przepis ten narusza prawo dorosłego dziecka do ochrony życia rodzinnego poprzez arbitralne i niezależne od jego wiedzy ograniczenie możliwości ustalenia jego tożsamości prawnej (zgodnej z tożsamością biologiczną i genetyczną). Tym samym art. 70 §1 k.r.o. narusza godność dorosłego dziecka, które o swym pochodzeniu dowiedziało się po upływie arbitralnie wyznaczonego terminu.

Dlatego Rzecznik zgłosił[482] udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej tej kwestii i przedstawił[483] następujące stanowisko: art. 70 §1 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego ustanawiając dla dziecka termin do wytoczenia powództwa o zaprzeczenie ojcostwa w sposób nieuwzględniający tego, kiedy dziecko uzyskało wiedzę o swoim biologicznym pochodzeniu, jest niezgodny z konstytucyjnym prawem do ochrony prawnej życia rodzinnego, z prawem do poszanowania i ochrony godności człowieka oraz z zasadą proporcjonalności ograniczania konstytucyjnych praw.

16 maja 2018 r. zaskarżony przepis TK uznał za niezgodny z art. 30 w związku z art. 47 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Co do zarzutu naruszenia art. 32 TK umorzył postępowanie[484].

---

[481] IV.7020.37.2014
[482] IV.7020.37.2014 z 10 sierpnia 2017 r., sygn. akt SK 18/17
[483] Pismo z 5 października 2017 r.
[484] Sygn. SK 18/17

Brak przepisów upoważniających kuratorów do wywiadów środowiskowych w postępowaniach rodzinnych wykonawczych[485]

Przeprowadzanie przez kuratorów sądowych wywiadu środowiskowego stanowi ingerencję państwa w prawo obywateli do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego. Dlatego podstawy i kryteria takich działań powinny być jasno i ściśle określone w przepisach rangi ustawowej.

Postulowane przez Rzecznika regulacje zostały w 2017 r. wprowadzone do Kodeksu postępowania cywilnego ustawą o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawy o ochronie zdrowia psychicznego[486].

Stosowanie monitoringu wizyjnego w szpitalach[487]

Na niektórych szpitalnych oddziałach ratunkowych (SOR) instalowany jest monitoring. Szpitale tłumaczą, że stosują go dla bezpieczeństwa pacjentów i personelu. Jednak problem polega na tym, że ta ingerencja w prawo do prywatności pacjentów nie ma kompleksowej, wynikającej z ustawy podstawy prawnej. W efekcie np. pacjenci nie mają podstawy do sprawdzenia, co jest na nagraniach. Nie zawsze też mogą wyrazić zgodę na nagrywanie – na SOR trafiają przecież także osoby nieprzytomne.

Nawiązując do Konstytucji, art. 20 ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta[488] stanowi, iż każdy pacjent ma prawo do poszanowania intymności i godności, zwłaszcza w czasie udzielania mu świadczeń zdrowotnych. Na problem zwracał uwagę Rzecznikowi samorząd lekarski. Rzecznik zwrócił się w tej sprawie [489] do Ministra Zdrowia.

Minister odpowiedział[490], że monitoring w celu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku oraz ochrony osób i mienia, jest niezgodny z prawem, jeżeli stosowany jest bez wyraźnej podstawy ustawowej.

---

[485] IV.501.40.2015
[486] Ustawa z 12 października 2017 r., (Dz.U. z 2017 r., poz. 2245)
[487] VII.501.25.2016
[488] Ustawa z 6 listopada 2008 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 186, ze zm.)
[489] VII.501.25.2016 z 12 stycznia 2017 r.
[490] Pismo z 15 lutego 2017 r.

Dopuszczalne jest natomiast przetwarzanie danych osobowych w celu ochrony zdrowia, świadczenia usług medycznych lub leczenia pacjentów, jeśli stworzone są pełne gwarancje ochrony danych osobowych.

Podstawa prawna może wynikać np. z aktów prawnych dotyczących ochrony zdrowia psychicznego czy też z rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać pomieszczenia i urządzenia podmiotu wykonującego działalność leczniczą[491]. Dopuszczają one stosowanie obserwacji pacjentów za pośrednictwem monitoringu wizyjnego, jednak zgodnie z ustawą o ochronie danych osobowych[492].

Minister Zdrowia uznał, że nie ma kompetencji do przygotowania projektu regulacji ogólnej w tym zakresie i wskazał na właściwość MSWiA.

Sprawa kobiet, które uczestniczyły jako publiczność w rozprawie sądowej i zostały wylegitymowane, a ich dane trafiły do protokołu rozprawy[493]

Przedstawicielki stowarzyszenia uczestniczące w jawnej rozprawie sądowej jako publiczność były legitymowane przez sąd, a ich dane były wpisywane do protokołu rozprawy.

Rzecznik zwrócił się do Prezesa Sądu o wyjaśnienia, wskazując, że sygnały te budzą wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnej zasady jawności postępowania sądowego oraz prawa do prywatności i ochrony danych osobowych obywatela.

Prezes Sądu uznał skargę za zasadną wskazując na jednostkowy charakter sytuacji. Wskazał też, że skarżące dostały oficjalne przeprosiny i podjęte zostały działania, by nie dopuścić do podobnych przypadków w przyszłości.

[491] Rozporządzenie z 26 czerwca 2012 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 739)
[492] Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 922)
[493] VII.520.50.2017

Krąg osób uprawnionych do pochówku osoby zmarłej[494]

Bliscy, nie połączeni ze zmarłymi formalnymi więzami pokrewieństwa lub powinowactwa, mają problemy z respektowaniem ich prawa do pochówku.

Prawo pochowania zwłok ludzkich ma najbliższa rodzina[495]. Uznaje się za nią: małżonka, krewnych zstępnych, krewnych wstępnych, krewnych bocznych do 4. stopnia pokrewieństwa, a także powinowatych w linii prostej do 1. stopnia. W dalszej kolejności prawo pochowania zwłok przysługuje również osobom, które do tego dobrowolnie się zobowiążą.

Przepisy nie mówią wprost, że do kręgu najbliższych zalicza się w tym przypadku osobę pozostającą we wspólnym pożyciu. Nieformalnym partnerkom i partnerom można więc umożliwić pochowanie zmarłego tylko jako osobom, które „dobrowolnie się do tego zobowiązały". W praktyce – jak wynika ze skarg do Rzecznika – podmioty publiczne odmawiają tego prawa konkubentom, jeżeli zainteresowanie organizacją pochówku wyraził jakikolwiek członek rodziny wprost wymieniony w ustawie, w tym nawet bardzo daleki krewny (i to nawet jeżeli zainteresowania organizacją pogrzebu nie wyraził, ale organy administracji powiadomiły go o śmierci). W związku z planowaną przebudową przepisów regulujących chowanie zmarłych należy zatem ukształtować je w taki sposób, aby w pełni gwarantowały prawo osób pozostających we wspólnym pożyciu do pochowania ciał zmarłych partnerów. Ponadto zdaniem Rzecznika definicja osoby pozostającej we wspólnym pożyciu powinna obejmować, zgodnie z aktualnym orzecznictwem Sądu Najwyższego, także partnerów tej samej płci. Utrudnienia w pochowaniu zmarłego partnera tej samej płci stanowią bowiem niedopuszczalne naruszenie prawa do poszanowania życia rodzinnego i prywatnego.

Rzecznik zwrócił się[496] do Ministra Zdrowia o uwzględnienie takich zmian. Minister odpowiedział[497], że wstępny projekt nie przewiduje zmiany przepisu wskazującego krąg osób uprawnionych do pochowania zwłok. Przyznał jednak, że zapewnienie prawa do pochowania ciała zmarłego partnera życiowego osobom pozostającym w nieformalnych związkach jest niewątpliwie istotnym społecznie

[494] XI.501.3.2015
[495] Ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych z 31 stycznia 1959 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 912)
[496] XI.501.3.2015 z 18 grudnia 2017 r.
[497] Pismo z 24 stycznia 2018 r.

problemem. Kwestia ta ma być rozważana, a także ma stanowić przedmiot uzgodnień i konsultacji publicznych.

Sprawy procedury korekty płci – aby ją zmienić w dokumentach, trzeba pozwać rodziców do sądu

Nadal jedynym sposobem zmiany płci jest wytoczenie powództwa o jej ustalenie. W Polsce bez tego wyroku osoba transseksualna nie jest w stanie ani zmienić danych w dokumentach, ani poddać się operacji zmiany płci. Operację można co prawda wykonać za granicą, ale żeby zmienić płeć w sensie prawnym i funkcjonować w społeczeństwie z nową tożsamością, niezbędne jest orzeczenie sądu.

W procesie ustalenia płci pozwanymi muszą być rodzice i nie ma w tym przypadku znaczenia, czy popierają oni decyzję dziecka, czy są jej przeciwni. Jest to wymóg formalny.

Problem ekshumacji. Dopuszczalność złożenia zażalenia na zarządzenie wyjęcia zwłok z grobu[498]

Rzecznik zgłosił[499] udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego Sądu Okręgowego dotyczącego dopuszczalności zażalenia na zarządzenie wyjęcia zwłok z grobu.

Wniósł o stwierdzenie, że art. 210 Kodeksu postępowania karnego – w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości złożenia takiego zażalenia, jest niezgodny z prawem do sądu, prawem do ochrony prawnej życia rodzinnego oraz prawem do skutecznego środka odwoławczego zawartych w Konstytucji oraz Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Konstytucja gwarantuje każdemu prawo do ochrony prawnej życia prywatnego. Oznacza to, że osoba, której prawa naruszono, musi mieć zapewnione prawo dostępu do sądu, tj. prawo do uruchomienia procedury przed sądem niezależnym, bezstronnym i niezawisłym.

---

[498] II.511.676.2017

[499] II.511.676.2017 z 31 października 2017 r., sygn. akt P 18/17

Postępowanie toczy się.

Sprawy ekshumacji wbrew woli bliskich w toku śledztwa po katastrofie smoleńskiej

W 2017 r. Rzecznik nadal zajmował się sprawami[500] – ze skarg indywidualnych – dotyczącymi decyzji prokuratury o ekshumacji zwłok ofiar katastrofy smoleńskiej.

Rzecznik nie kwestionuje uprawnienia prokuratora do podjęcia decyzji o ekshumacji. Nie wypowiada się także na temat zasadności podjęcia takiej decyzji. Nie aprobuje jednak poglądu, że podjęta w tym zakresie decyzja prokuratora nie podlega zewnętrznej kontroli. Konsekwencją tego byłaby bowiem utrata przez Konstytucję przymiotu najwyższego prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Poprzestanie w tym zakresie na odwołaniu się do Kodeksu postępowania karnego prowadziłoby również do swoistego paradoksu. Na postanowienie dotyczące zatrzymania najdrobniejszego nawet przedmiotu służy bowiem zażalenie, natomiast głęboka ingerencja prokuratury w sferę dóbr osobistych jednostki pozostawałaby poza jakąkolwiek zewnętrzną kontrolą.

☞ Zobacz też: **Najważniejsze sprawy zakomunikowane polskiemu rządowi w 2017 r przez ETPCz: Solska przeciwko Polsce (skarga nr 30491/17) i Rybicka przeciwko Polsce (skarga nr31083/17)**
Skargi dotyczą ekshumację ciał ich bliskich zmarłych w katastrofie lotniczej w Smoleńsku bez zgody rodzin

Zwalczanie przemocy wobec kobiet i przemocy w rodzinie

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

[500] II.519.941.2016

a) Projekt wniosku o wypowiedzenie Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej[501]

Rzecznik z niepokojem przyjął doniesienia medialne o prowadzonych w resorcie sprawiedliwości 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 Pełnomocnika Rządu do Spraw Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania, resortem wiodącym w niniejszej sprawie jest Ministerstwo Sprawiedliwości. Jednak resort sprawiedliwości stwierdził[502], że formalnie nie podejmuje działań związanych z wypowiedzeniem Konwencji, dlatego nie może przedstawić Rzecznikowi żadnego projektu.

Rzecznik przypomina[503], że wejście w życie 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.

[501] XI.816.1.2015
[502] Pismo z 13 lutego 2017 r.
[503] XI.816.1.2015 z 9 stycznia 2017 r.

☞ O tym, czy rzeczywiście w Ministerstwie Sprawiedliwości nie ma dokumentów wewnętrznych z prac nad wypowiedzeniem Konwencji, które powinny zostać upublicznione – mowa jest też przy art. 61 ust. 1 Konstytucji (Prawo do dostępu do informacji publicznej)

b) Pomoc w uzyskaniu bezpiecznego schronienia dla ofiar przemocy w rodzinie[504]

Przepisy o pomocy mieszkaniowej dla ofiar przemocy w rodzinie i o działaniach korekcyjnych dla sprawców są nieprecyzyjne.

Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie[505] zakłada, że ofiary mają prawo do wsparcia w uzyskaniu mieszkania bądź do schronienia w specjalistycznym ośrodku wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie. Problem polega na tym, że ustawa jest w istocie tylko deklaracją działań. Nie ma w niej reguł dotyczących np. trybu i sposobu przyjmowania osób potrzebujących wsparcia w specjalistycznym ośrodku wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie.

Wątpliwości Rzecznika budzi zatem to, że dopiero w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej[506] (czyli w akcie podustawowym) wyznaczane są standardy usług świadczonych przez specjalistyczne ośrodki wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie.

W konsekwencji – jak wynika z sygnałów docierających do Rzecznika – osobom wymagającym specjalistycznego wsparcia odmawia się umieszczenia w ośrodku wsparcia bez podania uzasadnienia, a osoby te ostatecznie trafiają do placówek nieprzygotowanych do świadczenia takiej pomocy. Wątpliwości budzi także arbitralny sposób przedłużania pobytów w placówkach specjalistycznych.

c) Edukacja sprawców przemocy w rodzinie

Jednym z elementów eliminowania przemocy domowej jest praca ze sprawcą tej przemocy – realizacja programów oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych. Należy zrobić wszystko, aby jak najwięcej sprawców w nich uczestniczyło. Nie da się jednak tego zrobić bez stosownych podstaw prawnych.

---

[504] III.518.16.2016

[505] Ustawa z 29 lipca 2005 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 1390).

[506] Rozporządzenie z 22 lutego 2011 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 50, poz. 259) w sprawie standardu podstawowych usług świadczonych przez specjalistyczne ośrodki wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie

Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie nie precyzuje, na czym mają polegać oddziaływania korekcyjno-edukacyjne wobec sprawców przemocy w rodzinie. Także określenie kwalifikacji osób prowadzących oddziaływania korekcyjno-edukacyjne zostało przekazane do rozporządzenia ministra, co również budzi zastrzeżenia. Bo przecież oddziaływania korekcyjno-edukacyjne nakładają na obywateli ograniczenia i obowiązki, które – zgodnie z Konstytucją – mogą być ustanowione tylko w ustawie.

Z docierających do Rzecznika informacji wynika, że obowiązujące formalne zasady selekcji i naboru uczestników programów oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych powodują, iż sprawcy nic podejmują terapii. Dlatego Rzecznik zwrócił się o rozważenie zmian w tych regulacjach[507].

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej poinformował[508], że prowadzi prace nad zmianami w obszarze przeciwdziałania przemocy, a zmiany te dotyczą także tego zagadnienia. Obok programów oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych przewiduje się również programy psychologiczno-terapeutyczne. Rozwiązanie to zostało już wprowadzone do nowego Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014–2020.

Minister zapewnił też, że uwagi Rzecznika w sprawie rozporządzeń zostaną przeanalizowane. Rzecznik zapytał więc[509] o efekty tej analizy. Minister poinformował[510], że zmiana ustawodawstwa obejmie również regulacje dotyczące specjalistycznych ośrodków wsparcia dla ofiar, a także programów oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla sprawców. Zamiast jednego rozporządzenia – jak obecnie – będą dwa (o sposobie funkcjonowania specjalistycznych ośrodków wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie i o kierunkach oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych wobec osób stosujących przemoc w rodzinie).

Jednak zdaniem Ministra kwestii wskazywanych przez Rzecznika nie trzeba konkretyzować w przepisach ustawy. Wystarczą rozporządzenia – tak jak ma to miejsce w przypadku innych regulacji prawnych dotyczących np. standardów funkcjonowania placówek dla osób wymagających wsparcia (domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, środowiskowe domy samopomocy czy

[507] III.518.16.2016 z 24 listopada 2017 r.
[508] Pismo z 13 stycznia 2017 r.
[509] Pismo z 24 listopada 2017 r.
[510] Pismo z 9 stycznia 2018 r.

placówki dla osób bezdomnych). Podobnie jest w przypadku programów oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej stoi na stanowisku, że zasadne jest określanie tych kwestii w rozporządzeniach.

d) Programy korekcyjno-edukacyjne dla sprawców przemocy w rodzinie odbywających karę pozbawienia wolności[511]

Skazani na bezwzględną karę pozbawienia wolności z powodu stosowania przemocy w rodzinie nie uczestniczą obowiązkowo w programach korekcyjno-edukacyjnych. Służba Więzienna może im tylko proponować takie działania w ramach indywidualnego programu resocjalizacyjnego.

W efekcie nawet w potencjalnie bardziej drastycznych przypadkach (kiedy sąd orzeka bezwzględną karę pozbawienia wolności), skazany może nie zostać poddany żadnym oddziaływaniom korekcyjnym.

Rzecznik zwrócił się[512] do Ministra Sprawiedliwości o doprowadzenie do zmiany tej sytuacji. Zdaniem Rzecznika uczestnictwo w programie powinno być obligatoryjne (z uzasadnionymi wyjątkami), tak jak w przypadku sprawców skazanych na karę pozbawienia wolności bez zawieszenia, jak i w przypadku stosowania środków probacyjnych[513].

Sprawa pani B., którą mimo ciąży bił narzeczony[514]

21-letnia ciężarna kobieta poskarżyła się, że mieszkający z nią narzeczony stosuje wobec niej przemoc fizyczną i psychiczną. W chwili składania skargi kobieta cierpiała na depresję i prosiła Rzecznika o pomoc.

Po interwencji Rzecznika pracownik socjalny Ośrodka Pomocy Społecznej MOPS z dzielnicowym komisariatu policji poszli do mieszkania kobiety. Jej partner przyznał się do agresywnych zachowań. Pracownik socjalny sporządził Niebieską Kartę, poinformował ofiarę przemocy o procedurze „Niebieskiej Karty", spotkaniach grup roboczych, formach i miejscach udzielania pomocy

[511] IX.517.3085.2016
[512] IX.517.3085.2016 z 13 kwietnia 2017 r.
[513] IX.517.3085.2016 z 4 października 2017 r.
[514] VI.518.2.2017

psychologicznej i prawnej na terenie miasta oraz o przysługujących jej prawach (np. możliwości dochodzenia alimentów czy ubiegania się o mieszkanie socjalne). Obecnie wnioskodawczyni korzysta z pomocy psychologicznej w Ośrodku Interwencji Kryzysowej i jest w stałym kontakcie z pracownikiem socjalnym.

Sprawa umorzonego postępowania dotyczącego przemocy w rodzinie pani B.[515]

Pani B. poskarżyła się do Rzecznika na decyzję o umorzeniu postępowania w sprawie znęcania się nad rodziną, jakiego dopuścił się jej mąż wobec niej i jej syna.

Rzecznik zbadał akta i wskazał, że postępowanie nie toczyło się zgodnie z wytycznymi Prokuratora Generalnego z 22 lutego 2016 r. dotyczącymi zasad postępowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Dostrzeżone mankamenty postępowania dowodowego uniemożliwiały prawidłową i kompleksową ocenę sprawy i nie dawały podstaw do zakończenia postanowieniem o umorzeniu postępowania w całości wobec braku znamion czynu zabronionego, bowiem nie osiągnięto jeszcze celu postępowania przygotowawczego zakreślonego przez ustawodawcę.

Wskutek interwencji Prokurator Okręgowy w T. przychylił się do wniosków Rzecznika i przekazał przedmiotowej Prokuraturze Rejonowej w T. akta postępowania z poleceniem podjęcia na nowo postępowania.

[515] II.519.815.2016

- ☞ Problem równego traktowania kobiet i mężczyzn opisany jest przy art. 33 Konstytucji

- ☞ Zobacz też wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie **Kacper Nowakowski v. Polska, 10/1/2017**, skarga nr 32407/13
  Sprawa dotyczyła praw do kontaktów głuchoniemego ojca z jego synem

- ☞ Zobacz też wyrok ETPCz w sprawie **Babiarz v. Polska, 10/1/2017,** skarga nr 1955/10
  Sprawa dotyczyła odmowy rozwiązania małżeństwa skarżącego przez rozwód

- ☞ Zobacz też wyrok ETPCz w sprawie **Wdowiak v. Polska, 7/2/2017, skarga nr 28768/12**
  Skarżący zarzucił, iż władze krajowe nie podjęły w jego sprawie efektywnych działań mających zapewnić mu realizację kontaktów z synem

Art. 48 – Prawo do wychowania dzieci zgodnie z przekonaniami

1. Rodzice mają prawo do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami. Wychowanie to powinno uwzględniać stopień dojrzałości dziecka, a także wolność jego sumienia i wyznania oraz jego przekonania.

2. Ograniczenie lub pozbawienie praw rodzicielskich może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu.

Wychowanie oznacza zaszczepianie i umacnianie w dzieciach określonego światopoglądu, przekonań, systemu wartości, zasad obyczajowych, moralnych i etycznych poprzez świadome działania rodziców. Rodzice mają tu swobodę postępowania i wolność od wszelkich postronnych ingerencji. Dopiero gdyby przekazywanie pewnych treści należało zakwalifikować jako demoralizację, mogą wkroczyć organy państwa celem ochrony dziecka.

Prawo do wychowywania zgodnie z własnymi przekonaniami, podobnie jak i inne prawa rodzicielskie mogą być ograniczane, a nawet odebrane rodzicom w sytuacjach określonych w ustawie.

Wynika to z zasady priorytetu dobra dziecka.

☞ Problemy związane z dostępnością lekcji etyki i nauczaniem religii mniejszościowych zostały opisane przy art. 53 (Wolność sumienia i wyznania)

Art. 49 – Wolność komunikowania się

Zapewnia się wolność i ochronę tajemnicy komunikowania się. Ich ograniczenie może nastąpić jedynie w przypadkach określonych w ustawie i w sposób w niej określony.

Tajemnica korespondencji jest jedną z tradycyjnych wolności obywatelskich. Wolność komunikowania się obejmuje możliwość porozumiewania się ludzi między sobą, komunikowania wiadomości, ocen, wrażeń, itd.

Artykuł 49 dotyczy jednak tylko komunikowania się za pomocą środka przekazu. Komunikacja bezpośrednia jest zagwarantowana przez prawo do prywatności.

Twórcy Konstytucji, by kompleksowo uregulować wolność komunikowania się jednostki, zapewnili także wolność wyrażania poglądów (w artykule 54). Wolności te rozróżnia się poprzez analizę okoliczności przekazywania treści (wolność słowa polega na adresowaniu swego stanowiska do nieokreślonych indywidualnie osób). Wolność ta obejmuje również wolność otrzymywania określonych treści.

Tajemnica komunikowania się to:

- *prawo do nieujawniania treści przekazu,*
- *prawo do nieujawniania faktu, że się przekaz otrzymało,*
- *zakaz zdobywania wiedzy o treści przekazu bez zgody adresata (zakaz ten dotyczy także władz publicznych).*

Dane pozyskiwane na podstawie ustawy „inwigilacyjnej”[516]

W 2017 r. Trybunał Konstytucyjny nie tylko nie rozpatrzył wniosku Rzecznika w sprawie tzw. ustawy inwigilacyjnej przyjętej w 2016 r., ale kierująca Trybunałem sędzia Julia Przyłębska zmieniła wyznaczony już skład orzekający na taki, w którym zasiadają dwie osoby, które nie są sędziami TK. Rzecznik, nie chcąc dopuścić do pogłębienia stanu niepewności prawnej i naruszenia art. 45 Konstytucji, zdecydował się wycofać wniosek[517]. Zagrożenia dla praw obywatelskich wskazane we wniosku Rzecznika pozostają jednak nadal aktualne.

Ustawa „inwigilacyjna”[518] dała w 2016 r. służbom dodatkowe uprawnienia, Chodzi przede wszystkim o:

- prawo do nieograniczonego pobierania danych internetowych, telekomunikacyjnych, pocztowych,
- brak granic czasowych lub nieproporcjonalnie długi czas trwania kontroli operacyjnej,
- ograniczenie tajemnicy zawodowej (notarialnej, adwokackiej, radcy prawnego, lekarskiej lub dziennikarskiej),
- brak realnej kontroli pobierania danych (jest tylko następcza kontrola sądowa),
- brak następczego powiadamiania osoby, której dane były sprawdzane lub pobierane.

Dane pozyskiwane na podstawie ustawy „antyterrorystycznej”[519]

W 2017 r. Trybunał Konstytucyjny nie zajął się także wnioskiem Rzecznika w sprawie tzw. ustawy antyterrorystycznej przyjętej w 2016 r.[520] Zdaniem Rzecznika, aktualne pozostają wątpliwości co do zgodności zaskarżonych przepisów z Konstytucją i umowami międzynarodowymi.

---

[516] VII.520.6.2016
[517] II.519.109.2015, pismo 14 marca 2018 r.
[518] Ustawa z dnia 15 stycznia 2016 r.o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw, Dziennik Ustaw nr 147 z 2016 r.
[519] VII.520.6.2016
[520] Dz.U. poz. 904

Jednak ze względu na zmianę składu orzekającego w taki sposób, że w składzie 5-osobowym, który miał rozpoznać sprawę na posiedzeniu niejawnym, znalazły się osoby, które nie mogą być uznane za sędziów TK, nie chcąc doprowadzać do pogłębienia stanu niepewności prawnej i dla zagwarantowania przestrzegania art. 45 Konstytucji, RPO wniosek wycofał w maju 2018 r.

Czego dotyczył wniosek?

Ustawa antyterrorystyczna z 10 czerwca 2016 r. została uchwalona – jak argumentował rząd – by dla ochrony przed terroryzmem polepszyć skuteczność systemu antyterrorystycznego i zapewnić lepszą koordynację służb specjalnych.

Ustawa określa działania na wypadek alarmu terrorystycznego. Można wtedy zakazać zgromadzeń publicznych lub imprez masowych. By zapobiegać, przeciwdziałać i wykrywać przestępstwa o charakterze terrorystycznym, można zablokować internet. Wprowadzono też nakaz rejestrowania kart pre-paid telefonii komórkowej. Szef ABW dostał prawo prowadzenia wykazu osób, które mogą mieć związek ze zdarzeniami o charakterze terrorystycznym oraz swobodny dostęp do rejestrów publicznych. Cudzoziemiec podejrzany o działalność terrorystyczną może być inwigilowany bez zgody sądu przez 3 miesiące (co wobec obywatela Polski jest niemożliwe). Od cudzoziemców można też pobierać materiał biologiczny do badań DNA.

Argumenty RPO

RPO zaskarżył ustawę do Trybunału, uznając jej zapisy za sprzeczne z Konstytucją, Kartą Praw Podstawowych UE oraz Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Wskazał, że choć ustawa miała szczytny cel – uporządkowanie przepisów i wzmocnienie bezpieczeństwa, to napisano ją tak nieprecyzyjnie i ogólnie, że służby specjalne otrzymały ogromne i niekontrolowane uprawnienia, a ludzie nie mogą mieć pewności, że nie będą na tej podstawie ścigani. Np. już sama nieprecyzyjna definicja „zdarzenia o charakterze terrorystycznym" pozwala na bardzo szeroką interpretację.

Według Rzecznika, jednym z powodów takiego stanu rzeczy był pośpieszny tryb prac i nieuwzględnienie uwag.

Nie kwestionując konieczności przyznania służbom uprawnień umożliwiających zapewnienia bezpieczeństwa państwa i jego obywateli, Rzecznik wskazywał na konieczność uzasadnienia ograniczenia m.in. prawa do prywatności oraz innych praw. W ocenie Rzecznika hasło walki z terroryzmem nie uzasadnia ingerencji w prawa i wolności w sposób nieproporcjonalny i nadmierny, w szczególności w przypadku, gdy już sama definicja „zdarzenia o charakterze terrorystycznym" jest niejasna.

Rzecznik podkreślał, że np. możliwość tymczasowego aresztowania na podstawie jedynie uprawdopodobnienia przestępstwa o charakterze terrorystycznym jest sprzeczna z fundamentalnymi zasadami demokratycznego państwa prawnego.

Dane pozyskiwane na podstawie przepisów o konfiskacie rozszerzonej[521]

Zmiana Kodeksu karnego wprowadzająca rozszerzoną konfiskatę majątkową[522] przewiduje także dopuszczenie kontrolowania i rejestrowania rozmów i korespondencji jedynie w celu ujawnienia majątku zagrożonego przepadkiem (modyfikacja art. 237 k.p.k.). Rozwiązanie to istotnie poszerza zakres osób, co do których dopuszczalna będzie inwigilacja.

Nowelizacja znacznie rozszerzyła uprawnienia służb mundurowych w dostępie do informacji prawnie chronionych.

- Szczególną uwagę należy zwrócić na nowe uprawnienia Policji – ma ona dostęp do danych chronionych różnymi rodzajami tajemnicy bez jakiejkolwiek kontroli ze strony niezależnego organu.
- Niezwykle szerokie uprawnienia nabywa także Żandarmeria Wojskowa. Uzyskuje bowiem analogiczny, jak opisany wyżej w odniesieniu do Policji, dostęp do informacji objętych tajemnicą.

[521] II.517.3.2016

[522] Ustawa z dnia 23 marca 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw – Dziennik Ustaw nr 768 z 2017 r.

- Niepokojąca jest zmiana art. 34a ust. 1 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu dotyczącego dostępu do informacji objętych tajemnicą. Z przepisu tego usunięte zostały słowa „w zakresie swojej właściwości"; wskazuje to, że intencją jest, aby ABW miała dostęp do informacji objętych tajemnicą nawet w sprawach pozostających poza zakresem jej właściwości.
- Dodać należy, iż powiązana zmiana art. 105 ustawy – Prawo bankowe rozszerza także katalog przestępstw, w przypadku których banki są obowiązane udzielić informacji objętych tajemnicą bankową prokuratorowi.

Wszystkie zmiany odczytywane łącznie, a także w kontekście innych przepisów, w szczególności omówionych wyżej ustaw: o Policji i o działaniach antyterrorystycznych, stanowią bardzo poważny wyłom w samej instytucji tajemnicy prawnie chronionej. Zaś w połączeniu z nowymi możliwościami prowadzenia kontroli operacyjnej dają olbrzymie pole do uzyskiwania przez służby informacji o obywatelach, w tym w wielu przypadkach poza jakąkolwiek kontrolą niezależnego organu. Trudno bowiem w kategoriach ograniczenia odczytywać stwierdzenie, że ABW, SKW, CBA i SWW mogą stosować kontrolę operacyjną tylko w przypadku czynów leżących w ich kompetencjach.

☞ Przepisy o konfiskacie rozszerzonej omówione są przy art. 46 Konstytucji (Przepadek rzeczy)

☞ O projekcie ustawy o Centralnej Bazie Rachunków, który ma ułatwić lokalizowanie składników majątkowych pochodzących z przestępstwa mowa jest przy okazji art. 51 Konstytucji (Prawo do autonomii informacyjnej)

Dane pozyskiwane przez Krajową Administrację Skarbową[523]

Obawy Rzecznika budzi przepis ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej (KAS) pozwalający na gromadzenie informacji o obywatelach poza kontrolą sądu.

[523] II.501.4.2017

KAS[524] ma przekazywać sądowi tylko te materiały, które uzasadniają potrzebę zarządzenia kontroli. Sąd wydaje zatem postanowienie wyłącznie na podstawie materiału wybranego i przekazanego przez Szefa KAS, bez możliwości zapoznania się z całym materiałem zebranym w sprawie.

Ustawa o KAS nie przewiduje również realnej uprzedniej kontroli sądowej pozyskiwanych danych. W przepisach ustawy wskazuje się na właściwość sądu okręgowego w tzw. trybie następczym. Kontrola ta ma polegać na analizie półrocznych sprawozdań przedkładanych sądowi przez organy KAS. Przy dużej skali pozyskiwanych danych oraz stosunkowo dużym odstępie czasowym, kontrola ta może mieć w istocie charakter iluzoryczny i może nie spełniać wymogów wynikających z Konstytucji oraz z umów międzynarodowych.

Rzecznik skierował[525] zatem wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisów ustawy o KAS (sprawa oczekuje na rozpoznanie).

Dostęp służb do danych gromadzonych przez firmy telekomunikacyjne – konsekwencje opinii Komisji Weneckiej i wyroków TS UE[526]

Problem właściwego systemu nadzoru nad udostępnianiem danych zgromadzonych przez operatorów telekomunikacyjnych czy dostawców usług internetowych[527] Komisja Wenecka omówiła w opinii z 10-11 czerwca 2016 r. Rzecznik korespondował w tej sprawie z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Komisja Wenecka (Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo – organ doradczy Rady Europy do spraw prawa konstytucyjnego) koncentrując się na przesłankach dostępu służb do danych telekomunikacyjnych czy internetowych wskazała na wątpliwości w zakresie dopuszczalnych ograniczeń prawa do prywatności[528].

[524] Ustawa z 16 listopada 2016 r.. (Dz.U. z 2016 r. poz. 1947, ze zm.)
[525] II.501.4.2017 z 5 września 2017 r., sygn. akt K 11/17
[526] VII.501.178.2015
[527] Ustawa z 15 stycznia 2016 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw
[528] Opinia nr 830/2016

a) Wystąpienie RPO do MSWiA

W związku z tym stanowiskiem oraz wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 21 grudnia 2016 r. w sprawie Tele2, dotyczącym problematyki retencji danych telekomunikacyjnych (zatrzymywania danych przez operatorów), Rzecznik zwrócił się[529] do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o stanowisko w sprawie zgodności przepisów tzw. ustawy inwigilacyjnej (patrz wyżej) ze standardem wynikającym z Karty Praw Podstawowych UE, w kontekście wyroku TS UE w sprawie Tele2[530] oraz w sprawie realizacji zaleceń Komisji Weneckiej. Minister odpowiedział[531], że w tej kwestii kluczowe będzie dla niego stanowisko Trybunału Konstytucyjnego.

Sprawa ta jednak nie toczy się już w Trybunale, bo RPO swój wniosek wycofał ze względu na poważne wątpliwości co do składu orzekającego (patrz wyżej).

b) Wystąpienia RPO do innych ministrów

Rzecznik zwrócił się też do Ministra Rozwoju i Finansów[532] w sprawie uprawnień Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego do żądania informacji stanowiących tajemnicę telekomunikacyjną oraz nagrań rozmów telefonicznych. Rzecznik wskazał, że stwierdzenia poczynione przez TS UE powinny mieć przełożenie na przepisy ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym[533]. Minister wyjaśnił[534], że przysługujące Przewodniczącemu KNF uprawnienie 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. Minister zgodził się także, że przepisy w obecnym brzmieniu nie zawierają unormowań dotyczących trybu kontroli dokonywanej przez sąd lub

[529] VII.501.178.2015 z 1 lutego 2017 r.
[530] Wyrok TS UE z 21.12.2016 w sprawach połączonych C-203/15 i C-698/15 Tele2 Sverige AB przeciwko Post- och telestyrelsen oraz Secretary of State for the Home Department przeciwko Tom Watson, Peter Brice, Geoffrey Lewis, EU:C:2016:970
[531] Pismo z 5 kwietnia 2017 r.
[532] VII.520.8.2016 z 1 lutego 2017 r.
[533] Ustawa z 29 lipca 2005 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 128, ze zm.)
[534] Pismo z 9 marca 2017 r.

inny niezależny organ, ani nie normują np. obowiązku prowadzenia ewidencji zapytań.

Do Ministra Cyfryzacji Rzecznik zwrócił się[535] o zajęcie stanowiska w sprawie zgodności przepisów Prawa telekomunikacyjnego[536] oraz jego aktów wykonawczych. W ocenie[537] resortu cyfryzacji nie ma konieczności zmian w tych przepisach pozostających we właściwości Ministra Cyfryzacji, natomiast otwartą kwestią pozostaje analiza zmian w przepisach odrębnych zawierających upoważnienie do dostępu do danych telekomunikacyjnych. W tym zakresie stanowisko winien jednak zająć Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Odpowiedzi te nie wyjaśniły wątpliwości Rzecznika. Zwrócił się więc[538] do Ministra Spraw Zagranicznych o wskazanie, czy w ocenie MSZ istnieje konieczność zmian z polskim porządku prawnym, które związane byłyby z tezami przedstawionymi w wyrokach TS UE w sprawach DRI[539] i Tele2, zarówno w odniesieniu do obowiązków nałożonych na przedsiębiorców telekomunikacyjnych, jak i w odniesieniu do dostępu właściwych służb do przechowywanych danych.

Jednocześnie Rzecznik poprosił o informację, czy w Ministerstwie analizowane było polskie ustawodawstwo regulujące retencję danych telekomunikacyjnych pod kątem ich zgodności z międzynarodowymi standardami ochrony praw człowieka.

W ocenie Ministra[540] przepisy prawa polskiego nie realizują przedstawionych w uzasadnieniu wyroku TS UE wymogów w zakresie, w jakim dotyczą ogólnego obowiązku zatrzymywania i przechowywania wszystkich danych dotyczących ruchu w sieci i lokalizacji użytkowników usług telekomunikacyjnych przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych.

Jednak ponieważ na szczeblu UE toczą się prace dotyczące retencji danych, zasadne jest uzależnienie od nich prac na szczeblu krajowym.

---

[535] VII.520.11.2017 z 1 lutego 2017 r.
[536] Ustawa z 16 lipca 2004 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 1489, ze zm.)
[537] Pismo z 30 sierpnia 2017 r.
[538] VII.520.11.2017 z 13 września 2017 r.
[539] Wyrok TS UE z 8.04.2014 w sprawach połączonych C-293/12 i C-594/12, Digital Rights Ireland Ltd przeciwko Minister for Communications, Marine and Natural Resources, Minister for Justice, Equality and Law Reform, Commissioner of the Garda Síochána, Ireland, The Attorney General i Kärntner Landesregierung, Michael Seitlinger, Christof Tschohl and others, EU:C:2014:238.
[540] Pismo z 5 października 2017 r.

Skutki zniesienia zasady nieuznawania owoców zatrutego drzewa[541]

Po zmianie Kodeksu postępowania karnego w 2016 r.[542] sąd musi uwzględnić dowód w sprawie, nawet jeśli został on pozyskany z naruszeniem prawa (np. z nielegalnych podsłuchów lub prowokacji albo dzięki popełnieniu przestępstwa). Rzecznik zaskarżył w 2016 r. tę zmianę do Trybunału Konstytucyjnego, ponieważ jednak w 2017 r. został zmieniony skład orzekający Trybunału i weszła doń osoba, która nie jest sędzią TK, Rzecznik wniosek wycofał.[543] Zagrożenia dla praw obywatelskich są jednak nadal aktualne.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich regulacja ta jest niezgodna z przepisami Konstytucji RP, w tym przede wszystkim z prawem do sądu, prawem do prywatności, prawem do ochrony tajemnicy komunikowania się, zakazem tortur, a także z art. 3 i 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

- Naruszeniem zasady rzetelnego procesu, umocowanej w art. 45 Konstytucji RP i art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności jest chociażby oparcie materiału dowodowego na bezpodstawnej prowokacji prowadzonej w ramach czynności operacyjnych. Taki materiał dowodowy nie powinien zostać uwzględniony przez sąd.
- Z zasady praworządności wynika domniemanie, że organy państwa działają na podstawie i w granicach prawa. Tymczasem nowe przepisy zakładają, że organy władzy publicznej – skądinąd odpowiadające za praworządne postępowanie – nie tylko mogą postępować w sposób niezgodny z prawem, ale jest to z góry akceptowalne.

---

[541] II.510.360.2016

[542] Ustawą z dnia 11 marca 2016 r.o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 437) zmieniono brzmienie art. 168a k.p.k. w sposób następujący: „Dowodu nie można uznać za niedopuszczalny wyłącznie na tej podstawie, że został uzyskany z naruszeniem przepisów postępowania lub za pomocą czynu zabronionego, o którym mowa w art. 1 § 1 Kodeksu karnego, chyba że dowód został uzyskany w związku z pełnieniem przez funkcjonariusza publicznego obowiązków służbowych, w wyniku: zabójstwa, umyślnego spowodowania uszczerbku na zdrowiu lub pozbawienia wolności".

[543] II.510.360.2016 z 9 kwietnia 2018 r.

- Co więcej, nakazują wymiarowi sprawiedliwości opieranie swojej działalności na niepraworządnym, a nawet przestępczym działaniu organów władzy publicznej i ich funkcjonariuszy.
- Niewątpliwie bezprawne pozyskiwanie dowodów przez organy władzy publicznej może naruszać art. 47 Konstytucji (prawo do ochrony życia prywatnego). W tym obszarze należy przede wszystkim zwrócić uwagę na problematykę inwigilacji obywateli.
- Konstytucja wskazuje wprost, że dane zebrane w sposób sprzeczny z ustawą powinny być usunięte na żądanie osoby, której dotyczą. Tym samym, przepis, który nie tylko nie nakazuje usunięcia takich danych, ale – przeciwnie – wymaga od sądu uwzględnienia ich w procesie orzekania, jest niewątpliwie niezgodny z art 51 ust. 4 Konstytucji RP.

☞ Problemy dotyczące prawo do obrony w sprawie karnej opisane są przy art. 42 ust. 2 Konstytucji

☞ Problemy z wdrożeniem dyrektywy policyjnej (przetwarzanie danych osobowych przez organy ścigania) opisane są przy art. 51 Konstytucji (Prawo do autonomii informacyjnej)

Art. 50 – Prawo do nienaruszalności mieszkania

Zapewnia się nienaruszalność mieszkania. Przeszukanie mieszkania, pomieszczenia lub pojazdu może nastąpić jedynie w przypadkach określonych w ustawie i w sposób w niej określony.

Nienaruszalność mieszkania uregulowana została analogicznie do swobody korespondencji – wraz z zakazem wglądu do niej osób trzecich.

Prawo to może być określane jako niezakłócone korzystanie ze swego mieszkania (tzw. mir domowy) i ma bezpośredni związek z prawem do prywatności oraz zasadą godności.

Za naruszenie mieszkania uznaje się wkraczanie do mieszkania bez zgody osób tam zamieszkujących bądź nieopuszczenie go na żądanie mieszkańców. Może być więc rozumiane jako zakaz przeszukiwania (bez dostatecznych podstaw) oraz zakaz wszelkiego nieuprawnionego wkraczania i przebywania w nim.

Podmiotami zobowiązanymi do szanowania tej wolności są wszystkie inne osoby, w tym ewentualny właściciel mieszkania lub przedstawiciele organów władzy i pracownicy służb publicznych. Uprawnieni do korzystania z nienaruszalności są mieszkańcy (a więc także lokatorzy).

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego dotyczący standardów przeszukania – z wniosku RPO[544]

Brak ustalenia w ustawach pojęć „przeszukanie osoby" i „kontrola osobista" narusza konstytucyjne prawa i wolności człowieka. 14 grudnia 2017 r. Trybunał Konstytucyjny ogłosił orzeczenie wydane na posiedzeniu niejawnym w sprawie z wniosku Rzecznika dotyczącego przepisów regulujących przeszukanie osób, dokonywanie kontroli osobistej oraz przeszukanie pojazdów przez funkcjonariuszy publicznych[545].

Trybunał stwierdził, że brak ustalenia w ustawach pojęć „przeszukanie osoby" i „kontrola osobista" narusza konstytucyjne prawa i wolności człowieka. Konstytucję naruszają także analizowane rozporządzenia, które praktycznie samodzielnie i całościowo uregulowały kwestię kontroli osobistej, tracąc w rezultacie przymiot aktów prawnych o wykonawczym charakterze.

Wskazane przepisy powinny być zmienione.

W okresie między złożeniem wniosku do Trybunału a ogłoszeniem wyroku uchylone zostały zaskarżone tam ustawy o kontroli skarbowej i o Biurze Ochrony Rządu. Przyjęte w ich miejsce ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej i Służbie Ochrony Państwa zawierają analogiczne przepisy jak te zakwestionowane przez Trybunał. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się więc do Ministra Finansów oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o dostosowanie także tych nowoprzyjętych przepisów do orzeczenia TK[546].

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji zadeklarował odpowiednie zmiany w ustawie o SOP w terminie zakreślonym w wyroku TK.

---

[544] II.519.344.2014

[545] http://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/komunikaty-prasowe/komunikaty-po/art/9986-przepisy-regulujace-przeszukanie-osob-dokonywanie-kontroli-osobistej-oraz-przeszukanie-pojazdow/

[546] II.501.4.2017, pisma z dnia 17 stycznia 2018 r. i 22 stycznia 2018 r.

Art. 51 – Prawo do autonomii informacyjnej

1. Nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby.

2. Władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym.

3. Każdy ma prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych. Ograniczenie tego prawa może określić ustawa.

4. Każdy ma prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą.

5. Zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji określa ustawa.

Artykuł ten stanowi o:

1. *wolności jednostki od ujawniania informacji jej dotyczących innym osobom oraz szczególnie władzom publicznym. Wolności tej odpowiada zakaz podejmowania prób uzyskiwania tego rodzaju informacji poprzez przesłuchiwanie (indagację);*
2. *kompetencji władz publicznych do pozyskiwania, gromadzenia oraz udostępniania informacji o obywatelach w zakresie niezbędnym w demokratycznym państwie prawnym;*
3. *prawie dostępu każdego mieszkańca Polski do dotyczących go dokumentów urzędowych i zbiorów danych;*
4. *prawie żądania sprostowania informacji zawartych w zbiorach dokumentów urzędowych lub w zbiorach danych, o ile są to informacje nieprawdziwe, niepełne lub zebrane niezgodnie z ustawą;*
5. *prawie żądania usunięcia informacji zawartych w jednym lub drugim zbiorze w tych samych przypadkach.*

Władze publiczne nie mogą dla własnych celów dokumentować danych osobowych, sprawdzać i dokumentować zachowań osób prywatnych czy zmuszać do ujawniania swych indywidualnych cech, właściwości oraz postępowania.

Projekt ustawy o jawności życia publicznego[547]

Rząd ogłosił jesienią 2017 r., że pracuje nad projektem ustawy o jawności życia publicznego. Dotyczy on zarówno obowiązku ujawniania informacji o sobie (oświadczenia majątkowe) jak i dostępu do informacji publicznej. Pierwszy projekt został przekazany do konsultacji publicznych 25 października 2017 r. Kolejne wersje publikowane są w serwisie Rządowego Centrum Legislacji[548].

W przekonaniu Rzecznika prace nad projektem ze względu na obawy o obniżenie standardu ochrony praw obywatelskich w Polsce oraz poważne wady legislacyjne, nie powinny być w tym kształcie kontynuowane. W kolejnych przedstawianych wersjach projektu pojawiały się jeszcze dalej idące regulacje, które wzbudzały zastrzeżenia RPO.

Zgodnie z projektami obowiązek składania oświadczeń majątkowych miałby być rozszerzony nawet do – według szacunków RPO – około miliona osób. Zgodnie z projektem w wersji z przełomu 2017 i 2018 r. nowe, bardzo rozbudowane oświadczenia majątkowe, dotyczące nie tylko osób, które je składają, ale i pośrednio osób trzecich, miałyby być jawne i podlegać opublikowaniu w Biuletynie Informacji Publicznej. W toku prac poszerzała się też grupa zobowiązanych do złożenia oświadczeń majątkowych. Wzrosła ona do 141 punktów (pierwotnie – 108). Co istotne, we wskazanych grupach nadal znajdują się osoby, które nie są osobami „pełniącymi funkcje publiczne", nie wykonują bowiem władztwa publicznego i nie gospodarują mieniem komunalnym lub Skarbu Państwa, jak np. strażacy.

Szef CBA miałby ponadto możliwość wezwania każdej osoby pełniącej w jego ocenie funkcję publiczną (w ocenie Szefa CBA – nie w ocenie ustawodawcy) do złożenia oświadczenia majątkowego, czyli np. adwokatów, nauczycieli szkół publicznych, nauczycieli akademickich, dziennikarzy.

Rzecznik podkreśla, że prywatność może w pewnych sytuacjach być przedmiotem ingerencji dla ochrony dobra wspólnego, jednak wkraczanie w tę sferę, również tam, gdzie w wyraźny sposób styka się ona ze sferę publiczną, musi

[547] VII.6061.1.2017
[548] https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12304351

być dokonywane w sposób ostrożny i wyważony, z należytą oceną racji, które przemawiają za taką ingerencją, są to bowiem dobra równorzędne.

Nie jest dopuszczalne, aby arbitralną decyzją organu władzy wykonawczej rozszerzany był zakres osób, obejmowanych obowiązkiem składania oświadczeń majątkowych, który może być nałożony wyłącznie przepisem ustawy. Wynika to w sposób oczywisty z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Tak szeroko zakrojony zakres informacji, do których ujawnienia byłyby zobowiązane osoby pełniące funkcje wymienione w projekcie ustawy, może w istocie prowadzić do wniosku, że nie chodzi tu o jawność życia publicznego lecz o lustrację majątkową obywateli.

Rzecznik podkreślił, że przyjęte w projekcie ustawy definicje i pojęcia nie są ze sobą spójne. O niedbałości projektodawcy świadczą znajdujące się w tekście projektu ustawy odesłania do nieistniejących przepisów. Ciężar tych usterek jest tym większy, że ustawa przewiduje odpowiedzialność karną obywateli za naruszenie jej przepisów.

☞ Uwagi dotyczące planowanych w tym projekcie zmian w dostępie do informacji publicznej opisane są przy art. 61 Konstytucji

Reforma systemu ochrony danych osobowych (wdrożenie RODO)[549]

Rzecznik z uwagą obserwuje proces przygotowywania oraz wdrażania europejskiej reformy systemu ochrony danych osobowych (Rozporządzenie o ochronie danych osobowych, RODO[550]) już od 2012 r., czyli od przedstawienia pierwszych wersji projektów aktów prawnych Unii Europejskiej.

Oprócz kwestii praw podmiotów danych, całego systemu dochodzenia praw przez jednostkę, szczególne znaczenie – ze względu na efektywność systemu ochrony danych osobowych – Rzecznik przywiązywał do funkcjonowania niezależnego organu ochrony danych osobowych. Minister Cyfryzacji zapewnił

[549] VII.501.315.2014

[550] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016 r./679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)

Rzecznika[551], że przyszły organ nadzorczy – Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych, będący następcą prawnym Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, będzie niezależny. Do nadania organowi nadzorczemu w tworzonym projekcie ustawy rzeczonej nazwy skłania treść przepisów rozporządzenia 2016/679, a decyzja w tym zakresie ma wyłącznie wymiar porządkujący. Minister podkreślił, że konieczne jest uznanie Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych za następcę prawnego Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, gdyż uchylona zostanie podstawa prawna działania Generalnego Inspektora.

Rzecznik w kolejnym wystąpieniu do Ministra Cyfryzacji zwrócił uwagę, że decyzja o zmianach ustrojowych w obrębie funkcjonowania organu nie stanowi uzasadnienia dla zakończenia kadencji przez obecnego GIODO.

Także podstawowe rozwiązania dotyczące procedury powołania przyszłego organu ochrony danych osobowych – Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, zaproponowane w projekcie, wzbudziły obawy Rzecznika, czy faktycznie organ ten będzie spełniał przesłanki niezależności. Zgodnie z pierwotną wersją projektu ustawy Prezesa Urzędu miał powoływać i odwoływać Sejm za zgodą Senatu na wniosek Prezesa Rady Ministrów. W ocenie Rzecznika włączenie Prezesa Rady Ministrów w procedurę powoływania organu jest nie do zaakceptowania. Oznacza bowiem, że organ, który ma być organem właściwym w sprawie ochrony danych osobowych, będzie wyznaczany w istocie przez władzę wykonawczą.

Należy zaznaczyć, że wersja projektu ustawy przesłana w marcu 2018 r. do Sejmu (druk sejmowy nr 2410) wychodzi naprzeciw zastrzeżeniom RPO i zawiera zmiany, które usuwają większość wątpliwości w kwestii niezależności formalnej przyszłego organu ochrony danych osobowych.

Wdrożenie dyrektywy policyjnej[552]

Przyjęte w 2016 r. w Unii Europejskiej nowe przepisy regulujące zasady ochrony danych osobowych to nie tylko rozporządzenie ogólne o ochronie danych osobowych (tzw. RODO), ale także tzw. dyrektywa policyjna, która dotyczy przetwarzania danych osobowych przez organy ścigania i określa

[551] Pismo z 21 czerwca 2017 r.
[552] VII.501.315.2014

zasady nadzoru organu ochrony danych osobowych nad pozyskiwaniem danych.

Dyrektywa stanowi próbę pogodzenia dwóch wartości. Z jednej strony ma służyć ułatwieniu wymiany danych między właściwymi organami państw członkowskich, zajmującymi się zwalczaniem przestępczości, z drugiej – wzmocnieniu praw osób, których dane dotyczą. Prawa jednostki muszą jednak zostać ograniczone dla dobra prowadzonych postępowań (np. nie przewiduje się prawa do bycia zapomnianym), co nie oznacza, że obywatel jest całkowicie pozbawiony swych uprawnień. Dyrektywa przyznaje m.in. jednostce uprawnienie do złożenia skargi do organu nadzorczego oraz uzyskania informacji, czy dane jej dotyczące są przetwarzane.

W przeciwieństwie do RODO, dyrektywa musi być wdrożona do prawa polskiego w określonym terminie (6 maja 2018 r.). Niestety, dopiero 19 kwietnia 2018 r. przedstawiony został przez MSWiA pierwszy projekt ustawy w tej sprawie. Tymczasem rozpoczęcie stosowania RODO i uchwalenie nowej ustawy o ochronie danych osobowych będzie wiązać się z uchyleniem dotychczasowej ustawy z 1997 r. o ochronie danych osobowych i w efekcie – jeżeli dyrektywa policyjna nie zostanie wdrożona na czas, a jednocześnie uchylona zostanie obowiązująca ustawa o ochronie danych osobowych z 1997 r. – nie będzie żadnych przepisów regulujących przetwarzanie danych osobowych przez organy ścigania.

Z tego względu Rzecznik występował do MSWiA prosząc o przedstawienie harmonogramu prac nad projektem. Problem ten – zagrożenia związane z brakiem wdrożenia dyrektywy, jak i potencjalne korzyści dla obywateli wynikające z dyrektywy – były przedmiotem dyskusji podczas I Kongresu Praw Obywatelskich RPO.

Ochrona danych osobowych a system monitorowania programów lekowych[553]

Od 1 lipca 2017 r. Narodowy Fundusz Zdrowia otrzymuje szereg danych wrażliwych dotyczących stanu zdrowia pacjenta, w celu rozliczenia kosztów leku stosowanego w ramach programu lekowego.

Choć Rzecznik nie neguje konieczności wyposażenia NFZ w środki umożliwiające monitorowanie realizacji programu, zaniepokoił go[554] szeroki zakres gromadzonych danych. Wątpliwości wzbudziła m.in. konieczność przekazywania Narodowemu Funduszowi Zdrowia szczegółowych informacji o przebiegu terapii, jej skuteczności czy sposobie dawkowania i podawania leku. W ocenie Rzecznika trudno wskazać przyczynę, dla której NFZ powinien gromadzić dane umożliwiające badanie skuteczności produktów leczniczych. Jeśli istnieją w tym zakresie jakiekolwiek wątpliwości, to taki produkt nie powinien być w ogóle finansowany w ramach programu lekowego.

W odpowiedzi Prezes NFZ wskazał[555], że system monitorowania programów lekowych ma na celu ograniczenie niepewności związanych z refundacją leków poprzez gromadzenie danych na temat ich skuteczności praktycznej, średniego czasu leczenia pacjenta w ramach programu oraz powodów zakończenia terapii. System ten również pozwala na weryfikację założeń przyjętych przy pozytywnej decyzji refundacyjnej oraz monitorowanie efektów leczenia u poszczególnych pacjentów dotyczących np. średnio stosowanych dawek leku. Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia poinformował też, że zakres gromadzonych danych w zasadniczej części odpowiada rzeczywistym potrzebom wynikającym z konieczności monitorowania realizacji programu.

Zwolnienie z tajemnicy lekarskiej[556]

Niektóre sądy przyjmują, że Kodeks postępowania karnego uprawnia prokuratora do zwolnienia z tajemnicy lekarskiej w zakresie tajemnicy

553 VII.522.7.2017
554 VII.522.7.2017 z 23 sierpnia 2017 r.
555 Pismo z 14 września 2017 r.
556 II.501.2.2017

zawartej w treści dokumentów, inne zaś stwierdzają, że uprawnionym do zwolnienia z tajemnicy lekarskiej jest wyłącznie sąd.

Przepis art. 226 k.p.k. w zdaniu drugim przewiduje wyjątek od wynikającej z art. 180 §2 k.p.k. zasady sądowego rozstrzygania w kwestii uchylenia wskazanych tam pięciu szczególnych tajemnic: „w postępowaniu przygotowawczym o wykorzystaniu, jako dowodów, dokumentów zawierających tajemnicę lekarską decyduje prokurator". Rozwiązanie to w praktyce znacząco osłabia pozycję tajemnicy lekarskiej. Co istotne, art. 226 k.p.k. znajduje się w rozdziale dotyczącym zatrzymania rzeczy oraz przeszukania, więc jego zakres powinien być ograniczony wyłącznie do dokumentów uzyskanych w wyniku tych czynności.

W ocenie Rzecznika nie można dopatrzyć się jakichkolwiek względów aksjologicznych przemawiających – w zestawieniu z tajemnicą adwokacką, notarialną, czy dziennikarską – na niekorzyść tajemnicy lekarskiej. Co więcej, wyjątek z art. 226 zd. 2 k.p.k. *de facto* oznacza możliwość ominięcia przez prokuratora sądowej pieczy nad docieraniem do wiadomości objętych tajemnicą lekarską. Decyzja w kwestii zwolnienia z tajemnicy powinna być zastrzeżona dla sądu.

Rzecznik poddał[557] pod rozwagę Ministra Sprawiedliwości podjęcie działań zmierzających do nadania nowego brzmienia art. 226 k.p.k. poprzez usunięcie zdania drugiego. Odpowiedzi nie otrzymał.

Obowiązek zachowania tajemnicy lekarskiej po śmierci pacjenta[558]

Zmianie uległy regulacje prawne w zakresie obowiązku zachowania tajemnicy lekarskiej po śmierci pacjenta[559].

Rzecznik w wystąpieniu do Ministra Zdrowia zwrócił uwagę, że krąg podmiotów upoważnionych do zwolnienia lekarza z tajemnicy został ustanowiony stosunkowo szeroko. Co więcej, ustawodawca nie różnicuje pozycji wskazanych

[557] II.501.2.2017 z 13 czerwca 2017 r.
[558] VII.7013.2.2016
[559] Wynika to z ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania karnego, ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty oraz ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, Dz.U. 2016 r. poz. 1070

podmiotów w zakresie pierwszeństwa decydowania o zwolnieniu lekarza z obowiązku poufności. Tym samym każda z uprawnionych osób może, niezależnie, zwolnić lekarza z obowiązku konfidencji. W konsekwencji – każda z tych osób będzie mogła uzyskać dostęp do informacji związanych z pacjentem, a powziętych w procesie leczenia przez wszystkich lekarzy, u których pacjent się kiedykolwiek leczył. Nie będzie miało wówczas znaczenia to, czy uzyskanie takiej informacji będzie konieczne np. w celu formułowania roszczeń odszkodowawczych.

Zgodzić się należy z prawodawcą, że trzeba poprawić sytuację osób najbliższych względem zmarłego w postępowaniu cywilnym. Wątpliwości budzi jednak fakt, że nowa regulacja rozstrzyga konflikt między wyrażoną za życia wolą pacjenta a wolą osób bliskich zawsze na korzyść tych drugich.

Również w ocenie Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych to pacjent, realizując swoje prawo do ochrony prywatności, winien decydować o udostępnieniu informacji objętych tajemnicą. GIODO wskazał także, iż zdarzyć się może, że informacje objęte tajemnicą będą dotyczyć także innych niż zmarły osób, a ich ujawnienie może tym samym prowadzić do naruszenia ich praw. Rzecznik zwrócił się[560] do Ministra Zdrowia o podjęcie działań legislacyjnych, tak aby przepisy nie ograniczały w sposób nieproporcjonalny praw pacjenta.

Minister poinformował[561], że podziela wątpliwości odnośnie przepisów dotyczących zachowania tajemnicy lekarskiej po śmierci pacjenta. Na etapie przygotowywania stanowiska rządu w sprawie poselskiego projektu nowelizacji Minister zgłaszał zastrzeżenia. W ocenie resortu zdrowia przyjęte rozwiązania powinny mieć charakter kompromisowy, gwarantujący zachowanie tajemnicy lekarskiej po śmierci pacjenta z uwzględnieniem interesów osób bliskich.

[560] VII.7013.2.2016 z 7 sierpnia 2017 r.
[561] Pismo z 5 września 2017 r.

Sprawa pani T., której szpital nie chciał udostępnić dokumentacji medycznej zmarłego męża[562]

Do Rzecznika zwróciła się wdowa, której szpital (w którym zmarł jej małżonek) odmówił przyjęcia wniosku o udostępnienie dokumentacji medycznej. Powodem miało być niejednoznaczne w treści (brak wypełnienia wszystkich rubryk) i do tego pochodzące z innej placówki medycznej upoważnienie do dostępu do dokumentacji medycznej.

Kierując w tej sprawie wystąpienie do kierownictwa szpitala, Rzecznik przypomniał, że upoważnienie do dostępu do dokumentacji medycznej jest oświadczeniem woli i musi być wykładane zgodnie z regułami wynikającymi z Kodeksu cywilnego, w szczególności zgodnie z zasadą, że przy dokonywaniu tej wykładni należy brać pod uwagę okoliczności złożenia oświadczenia woli (w tym wypadku nagły pobyt w szpitalu). Kwestia możliwości uzyskania dostępu do dokumentacji zmarłego pacjenta na podstawie upoważnienia dołączonego do dokumentacji medycznej w innej placówce medycznej rozstrzygnął już zaś Naczelny Sąd Administracyjny.

Wskutek interwencji Rzecznika zainteresowanej udostępniono dokumentację medyczną zmarłego małżonka.

Wyciek do internetu danych osobowych pacjentów szpitala[563]

Z doniesień medialnych[564] Rzecznik powziął informację o ujawnieniu danych osobowych z bazy danych o pacjentach Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w K. Wśród danych znalazły się nie tylko imię, nazwisko, adres i PESEL, ale także dane medyczne, jak np. grupa krwi czy elementy historii choroby.

[562] V.7013.6.2017
[563] VII.520.36.2017
[564] https://zaufanatrzeciastrona.pl/post/wyciekdanych-wrazliwych-50-tysiecy-pacjentow-polskiego-szpitala/, a także na portalach informacyjnych, np. https://zaufanatrzeciastrona.pl/post/wyciekdanych-wrazliwych-50-tysiecy-pacjentow-polskiego-szpitala/

Obywatele mają prawo oczekiwać, że wszystkie informacje pozyskiwane na ich temat będą odpowiednio zabezpieczone. Jest to standard wynikający z Konstytucji. Rzecznik zwrócił się[565] do Ministra Zdrowia i Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych o informacje, czy kwestia zabezpieczenia danych medycznych w placówkach zdrowia jest przedmiotem ich zainteresowania w wymiarze systemowym – również w kontekście przygotowań do stosowania RODO (rozporządzenia unijnego w sprawie ochrony danych osobowych).

Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych poinformował[566], że w ZOZ w K. zaplanował kontrolę. W 2017 r. planował też kontrole sektorowe w przychodniach i poradniach (publicznych i niepublicznych) w zakresie przetwarzania danych osobowych w związku z rejestracją pacjentów.

Minister Zdrowia wskazał[567], że do utraty danych dochodziło jedynie w nielicznych podmiotach leczniczych, a przyczyną były głównie awarie sprzętu. W nowelizacji ustawy o zmianie ustawy o systemie informacji w ochronie zdrowia oraz niektórych innych ustaw Minister kompleksowo uregulował zagadnienia zawierania przez podmioty udzielające świadczeń zdrowotnych umów o powierzenie przetwarzania danych osobowych z podmiotami wyspecjalizowanymi w utrzymaniu systemu teleinformatycznego. W planowanej kolejnej nowelizacji ustawy o systemie informacji w ochronie zdrowia przewiduje się przyznanie Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia kompetencji do określania wymagań dla systemów lokalnych usługodawców. Ponadto Minister skierował do kierowników wszystkich podmiotów leczniczych pismo zalecające szczególne zainteresowanie się problematyką ochrony danych osobowych.

Rozpoznawanie głosu osób dzwoniących na infolinię Krajowej Informacji Podatkowej[568]

RODO, czyli ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych, które ma być stosowane od 25 maja 2018 r., ma także zwiększyć ochronę danych biometrycznych obywateli.

[565] VII.520.36.2017 z 19 czerwca 2017 r.
[566] Pismo z 5 lipca 2017 r.
[567] Pismo z 14 lipca 2017 r.
[568] VII.501.88.2015

Tymczasem już w toku prac nad Rozporządzeniem (przygotowywanym od 2012 r.) dotarły do Rzecznika w 2015 r. informacje o planach identyfikowania podatników dzwoniących na Krajową Informację Podatkową na podstawie głosu. Uruchomienie Systemu Informacji Telefonicznej związane miało być z modernizacją infolinii Krajowej Informacji Podatkowej. Rzecznik zwrócił się[569] do Ministra Finansów i Rozwoju o wyjaśnienia.

Minister wyjaśnił[570], że usługa biometrii głosowej nie została jeszcze uruchomiona. Zakończono testowanie systemu, a zostanie on uruchomiony po analizie prawnej i niezbędnych konsultacjach. Istotnym elementem będzie spełnienie wszystkich wymogów prawnych dotyczących zbierania, przetwarzania i archiwizacji danych.

Projekt ustawy o Centralnej Bazie Rachunków[571]

Przygotowany przez Ministra Finansów i Rozwoju projekt przewiduje utworzenie Centralnej Bazy Rachunków, czyli systemu teleinformatycznego służącego przetwarzaniu informacji o rachunkach przekazywanych przez instytucje zobowiązane.

Celem ustawy ma być 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".

Rzecznik podkreślił, że zgodnie z Konstytucją władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Projektowane przepisy 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.

[569] VII.501.88.2015 z 12 czerwca 2017 r.
[570] Pismo z 7 lipca 2017 r.
[571] VII.520.10.2017

Wśród celów ustawy wymienia się ponadto analizowanie danych hurtowych dotyczących rachunków w celu typowania tych, które mogą być wykorzystywane do działalności przestępczej.

Niepokój Rzecznika wzbudził ponadto fakt, iż projekt nie przewiduje żadnej formy kontroli dostępu do gromadzonych danych. Co więcej, przewiduje wyłączenie stosowania przepisów 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 wymagane by państwo, do którego dane będą przekazane, zapewniało adekwatny poziom ich ochrony.

Minister Rozwoju i Finansów poinformował Rzecznika[572], że prace nad projektem ustawy nadal trwają[573].

Apostazja – aktualizacja danych osobowych w księgach kościelnych[574]

Rzecznik skierował[575] wniosek do Naczelnego Sądu Administracyjnego o rozstrzygnięcie w sprawie rozbieżności w orzecznictwie w zakresie uaktualnienia danych osobowych osób, które wystąpiły lub chcą wystąpić z kościoła lub innego związku wyznaniowego.

Skargi od takich osób od lat wpływają zarówno do GIODO, jak i do Rzecznika. Problem dotyczy Kościoła katolickiego, ale nie wyłącznie. Skargi kierowane są do GIODO, a następnie rozstrzygane przez sądy administracyjne.

Ustawa o ochronie danych osobowych[576] wprowadziła wyjątek od zasady zakazu przetwarzania danych ujawniających przekonania religijne i przynależność wyznaniową. Mogą to robić Kościoły, jeżeli jest to niezbędne do wykonania ich statutowych zadań. Warunkiem jest jednak, że przetwarzanie danych dotyczy wyłącznie członków tych organizacji albo instytucji i zapewnione są pełne gwarancje ochrony przetwarzanych danych. W takim przypadku GIODO nie

[572] VII.520.10.2017 z 27 stycznia 2017 r.
[573] Pismo z 27 czerwca 2017 r.
[574] VII.501.99.2015
[575] VII.501.99.2015 z 19 października 2017 r., sygn. akt i OPS 6/17
[576] Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 922)

posiada części uprawnień kontrolnych, w szczególności nie może wydać decyzji nakazującej np. zaprzestanie przetwarzania danych.

Fakt przynależności do Kościoła podlega regulacji prawa wewnętrznego danego kościoła lub związku wyznaniowego. Problem w orzecznictwie sądów administracyjnych dotyczy tego, w jaki sposób GIODO ma ustalić, czy dana osoba jest, czy też nie jest członkiem danego kościoła. W opinii Rzecznika przedstawienie świadectwa chrztu z właściwą adnotacją o wystąpieniu z Kościoła katolickiego, jak stwierdził NSA w orzeczeniach z lutego 2016 r., powinno być dowodem podstawowym, ale nie wyłącznym. Organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy, ma zatem obowiązek podjęcia działań, które pozwolą mu na dojście do prawdy obiektywnej. Jeżeli zaistnieje nietypowy stan faktyczny i uzyskanie dokumentu z przyczyn niezależnych od skarżącego nie będzie możliwe, wówczas skarżący musi mieć możliwość przedstawienia również innych okoliczności potwierdzających dopełnienie wewnętrznych procedur kościelnych. Ponadto, ani z przepisów prawa, ani z wcześniejszych orzeczeń NSA nie wynika, jaki dokument i jakie dowody mają przedstawić członkowie innych kościołów i związków wyznaniowych, albo jak mają udowodnić swoją bezwyznaniowość i brak członkostwa w kościele.

21 maja 2018 r. NSA odmówił wydania uchwały w tej sprawie.

Gromadzenie przez Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki danych na temat cudzoziemców i obywateli polskich innej niż polska narodowości[577]

Rzecznik powziął informację, że Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki gromadzi dane o liczbie mieszkańców województwa nieposiadających obywatelstwa polskiego lub będących obywatelami polskimi, ale innej niż polska narodowości czy innego pochodzenia etnicznego.

Informacja ta wzbudziła duży niepokój wśród społeczności mniejszościowych. Jej przedstawiciele skarżyli się Rzecznikowi, że sama obecność na terenie województwa osób innych narodowości postrzegana jest przez

[577] XI.816.14.2017

administrację publiczną w kategoriach zagrożenia czy negatywnego wpływu na poziom bezpieczeństwa.

Rzecznik przedstawił wątpliwości Dyrektorowi Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego oraz Dyrektorowi Generalnemu w Zachodniopomorskim Urzędzie Wojewódzkim[578]. Otrzymał[579] zapewnienie, że informacje, o których przekazanie rzeczywiście poproszone zostały władze samorządowe, dotyczyły wyłącznie danych statystycznych z istniejących już zasobów. Urząd Wojewódzki nie gromadził natomiast, ani nie oczekiwał od samorządów pozyskiwania jakichkolwiek danych osobowych, które pozwalałyby na identyfikację konkretnych osób i ustalanie ich narodowości. Procedura zbierania takich informacji na potrzeby bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego powtarzana jest cyklicznie, a pozyskiwane dane zawsze miały charakter statystyczny.

[578] XI.816.14.2017 z 24 maja, 1 czerwca i 8 czerwca 2017 r.
[579] Pismo z 13 czerwca 2017 r.

Art. 52 – Wolność poruszania się po terytorium RP

1. Każdemu zapewnia się wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu.

2. Każdy może swobodnie opuścić terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

3. Wolności, o których mowa w ust. 1 i 2, mogą podlegać ograniczeniom określonym w ustawie.

4. Obywatela polskiego nie można wydalić z kraju ani zakazać mu powrotu do kraju.

5. Osoba, której pochodzenie polskie zostało stwierdzone zgodnie z ustawą, może osiedlić się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na stałe.

Swoboda poruszania się jest tradycyjną, klasyczną wolnością jednostki, zazwyczaj traktowaną jako przejaw realizacji wolności osobistej (art. 31 ust. 2). Artykuł 52 należy postrzegać również jako przejaw prawa do decydowania o życiu osobistym (art. 47) oraz jako przykład ogólnego, wolnościowego statusu jednostki (art. 31 ust. 1).

Wolność poruszania się oznacza możliwość zmiany miejsca pobytu, zamieszkiwanie (jeśli dysponuje się mieszkaniem) lub pobyt (niezależnie od posiadania mieszkania i tymczasowości). Konstytucja reguluje także swobodę wyjazdu z Polski w dowolnym celu oraz swobodę emigrowania. Wolności te przysługują nie tylko obywatelom RP, ale każdej jednostce.

Obywatel polski przebywający w Rzeczypospolitej, nie może być deportowany do innego państwa (zakaz wydalenia z kraju), nie można mu również zakazać powrotu do kraju.

Cudzoziemcy, których pochodzenie polskie zostało stwierdzone, mają zaś prawo osiedlenia się na stałe na terytorium Polski.

Karty parkingowe dla kombatantów[580]

Przedstawiciele stowarzyszeń kombatanckich skarżyli się, że nowe zasady wydawania kart parkingowych naruszają prawa kombatantów z niepełnosprawnościami. Nowelizacja Prawa o ruchu drogowym[581] pozbawiła uprawnień część z nich. Przed nowelizacją uprawnienie to przysługiwało kombatantom o obniżonej sprawności ruchowej, bez względu na stopień niepełnosprawności. W ten sposób ich wolność poruszania się została ograniczona.

Konstytucja nakłada na państwo obowiązek zapewnienia specjalnej opieki (pomocy) weteranom walk o niepodległość, a zwłaszcza inwalidom wojennym. Dlatego zdaniem Rzecznika słuszne wydaje się wprowadzenie regulacji przyznających prawo do karty parkingowej wszystkim weteranom legitymującym się orzeczeniem potwierdzającym niepełnosprawność (bez względu na jej stopień). Na wniosek RPO[582] Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Senatu RP podjęła[583] prace nad wprowadzeniem tej zmiany.

Czy opłatę za postój samochodu pobiera się w całej strefie płatnego parkowania czy tylko w miejscach wyznaczonych w niej do postoju?[584]

Rzecznik zgłosił udział w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym[585] o podjęcie uchwały wyjaśniającej: „Czy zgodnie z przepisami ustawy o drogach publicznych[586] opłatę za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania pobiera się od korzystającego z drogi publicznej wyłącznie za postój w wyznaczonym do tego miejscu, czy również za postój w miejscu innym niż wyznaczone?”.

Rzecznik argumentował, że opłatę za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania pobiera się wyłącznie za

---

[580] V.511.521.2015
[581] Ustawa z 23 października 2013 r. (Dz.U. z 2013 r. poz. 1446, ze zm.)
[582] V.511.521.2015 z 27 stycznia 2017 r.
[583] Druk senacki nr 623.
[584] V.510.176.2017
[585] Sygn. akt II GPS 2/17
[586] Ustawa z 21 marca 1985 r. (Dz.U z 2016 r. poz. 1440, ze zm.)

postój pojazdu w wyznaczonym miejscu. Dlatego właśnie w strefie płatnego parkowania wyznacza się miejsca przeznaczone na postój pojazdów. Zdaniem Rzecznika gdyby intencją prawodawcy było wprowadzenie zasady, że opłaty za postój pojazdu są pobierane na całym obszarze strefy płatnego parkowania, to ustawodawca nie zamieściłby w ustawie o drogach publicznych zwrotu „w wyznaczonym miejscu".

NSA przychylił się[587] do stanowiska Rzecznika i orzekł, że opłatę za postój pobiera się wyłącznie za postój w odpowiednio wyznaczonym do tego miejscu.

Przepisy porządkowe w lokalnym transporcie zbiorowym[588]

Czy przepisy porządkowe w transporcie publicznym mogą pozwalać na usunięcie z pojazdu osoby z powodu „odrażającego wyglądu lub zachowania"?

Rzecznik wniósł skargę do WSA w Warszawie na przepisy w transporcie zbiorowym w Warszawie, które zezwalają na usunięcie z pojazdu osoby narażającej współpasażerów na dyskomfort podróży z powodu odrażającego wyglądu lub zachowania. Zdaniem Rzecznika zaskarżone przepisy prawa miejscowego przekraczają zakres ustawowego upoważnienia w szczególności poprzez to, iż pomijają ustawową klauzulę zasad współżycia społecznego.

To pominięcie prowadzić może do naruszeń godności osoby ludzkiej (art. 30 Konstytucji RP), prawnej ochrony życia (art. 38 Konstytucji RP), czy innych przejawów niehumanitarnego traktowania, których nie da się pogodzić z aksjologią demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP).

[587] Uchwała z 9 października 2017 r., sygn. akt II GPS 2/17
[588] V.565.74.2017

Art. 53 – Wolność sumienia i wyznania

1. Każdemu zapewnia się wolność sumienia i religii.

2. Wolność religii obejmuje wolność wyznawania lub przyjmowania religii według własnego wyboru oraz uzewnętrzniania indywidualnie lub z innymi, publicznie lub prywatnie, swojej religii przez uprawianie kultu, modlitwę, uczestniczenie w obrzędach, praktykowanie i nauczanie. Wolność religii obejmuje także posiadanie świątyń i innych miejsc kultu w zależności od potrzeb ludzi wierzących oraz prawo osób do korzystania z pomocy religijnej tam, gdzie się znajdują.

3. Rodzice mają prawo do zapewnienia dzieciom wychowania i nauczania moralnego i religijnego zgodnie ze swoimi przekonaniami. Przepis art. 48 ust. 1 stosuje się odpowiednio.

4. Religia kościoła lub innego związku wyznaniowego o uregulowanej sytuacji prawnej może być przedmiotem nauczania w szkole, przy czym nie może być naruszona wolność sumienia i religii innych osób.

5. Wolność uzewnętrzniania religii może być ograniczona jedynie w drodze ustawy i tylko wtedy, gdy jest to konieczne do ochrony bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, zdrowia, moralności lub wolności i praw innych osób.

6. Nikt nie może być zmuszany do uczestniczenia ani do nieuczestniczenia w praktykach religijnych.

7. Nikt nie może być obowiązany przez organy władzy publicznej do ujawnienia swojego światopoglądu, przekonań religijnych lub wyznania.

Wolność sumienia i religii zaliczona została do wolności o charakterze osobistym, a uznanie i poszanowanie jej przez państwo i społeczeństwo wynika z obowiązku ochrony godności ludzkiej.

Przysługuje ona każdemu, a nie jedynie obywatelom polskim.

Wolność sumienia polega na możliwości przyjmowania dowolnego światopoglądu. Wolność religii jest jedną z sytuacji realizowania się wolności sumienia i ma miejsce w przypadku przyjęcia światopoglądu uznającego istnienie Boga (niezależnie od jego wizji w rozmaitych religiach). Wolność ta zakłada

wymóg tolerowania zwolenników różnych światopoglądów, głoszonych przez nich wypowiedzi i ich praktyk religijnych.

Twórcy Konstytucji w ustępie drugim tego artykułu wskazali na pewne konkretne przejawy realizacji tej wolności, jednak jest to katalog otwarty i można go rozszerzać.

Artykuł ten gwarantuje również dwa odrębne prawa w tym zakresie: prawo do korzystania z pomocy religijnej tam, gdzie się przebywa (a zatem także np. w miejscach pozbawienia wolności i szpitalach) oraz prawo do nauczania religii w szkołach (dotyczy to także nauczania religii mniejszościowych i etyki).

Nauczanie religii mniejszościowych oraz etyki

Państwo powinno dążyć do tego, by zapewnić równy dostęp do lekcji religii i etyki wszystkim zainteresowanym uczniom, przy jednoczesnym poszanowaniu konstytucyjnego prawa rodziców do wychowywania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami. Dlatego w 2017 r. aktualne pozostawały zalecenia Rzecznika przedstawiane w wystąpieniach z lat poprzednich.

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

Kolejną kwestią jest nowelizacja rozporządzenia z 14 kwietnia 1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach tak, aby na dyrektorów szkół nałożony został obowiązek informowania rodziców i uczniów o możliwości i zasadach organizacji lekcji religii lub lekcji etyki. Postulat ten ma zapewnić równe traktowanie bez względu na wyznanie lub światopogląd. Lekcje religii katolickiej często znajdują się już w planie zajęć i osoby zainteresowane udziałem w nich nie muszą wyrażać woli ich zorganizowania. Taka praktyka stawia w niekorzystnym położeniu tych, którzy są zainteresowani zajęciami z innych religii lub etyki.

Niezbędne jest także zdaniem Rzecznika całkowite wyeliminowanie przypadków żądania składania deklaracji o odmowie uczestniczenia w lekcjach religii lub etyki, czy wymaganie wyrażenia życzenia udziału w takich lekcjach w obecności innych rodziców lub uczniów.

Udział nauczycieli w rekolekcjach[589]

Do Rzecznika wpływały skargi nauczycieli oraz rodziców uczniów, którzy nie chcą uczestniczyć w uroczystościach religijnych z okazji rozpoczęcia lub zakończenia roku szkolnego oraz w rekolekcjach wielkopostnych organizowanych w czasie zajęć lekcyjnych.

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

Wątpliwości Rzecznika budził również przepis rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie warunków i sposobu nauczania religii w szkołach publicznych[590], który przyznał uczniom uczęszczającym na lekcje religii zwolnienie na udział w rekolekcjach wielkopostnych[591]. Zdaniem Rzecznika takie uprawnienie nie powinno ograniczać się jedynie do okresu Wielkiego Postu, który nie jest obchodzony przez wszystkie religie i związki wyznaniowe. Rzecznik postulował również wskazanie na poziomie ustawowym, że zwolnienie z zajęć szkolnych w celu odbycia rekolekcji jest przyznawane na życzenie rodziców.

Rzecznik zwrócił się[592] do Ministra Edukacji Narodowej o rozważenie nadzoru planowego dotyczącego respektowania wolności sumienia i wyznania nauczycieli opiekujących się uczniami podczas rekolekcji wielkopostnych oraz o zajęcie stanowiska co do zasadności działań legislacyjnych we wskazanym zakresie.

Minister poinformował[593], że 7 czerwca 2017 r. podpisane zostało rozporządzenie zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach. Prawo do zwolnienia na rekolekcje będzie obejmowało także rekolekcje organizowane w innym niż Wielki Post terminie. Ze zwolnienia tego będą mogli korzystać

[589] VII.5604.1.2015
[590] Rozporządzenie z 14 kwietnia 1992 r. (Dz.U. Nr 36, poz. 155, ze zm.)
[591] Ustawa z 7 września 1991 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 2156, ze zm.)
[592] VII.5604.1.2015 z 27 stycznia 2017 r. i 4 maja 2017 r.
[593] Pismo z 3 lipca 2017 r.

uczniowie, jeżeli rekolekcje stanowią praktykę danego Kościoła, a nie jak dotychczas, gdy Kościół przewiduje taki obowiązek. Wprowadzono również zapis, że w czasie trwania rekolekcji szkoła nie jest zwolniona z realizowania funkcji opiekuńczej i wychowawczej.

Minister ponownie nie odniósł się do postulatu uregulowania zwolnienia na rekolekcje na poziomie ustawowym. Wskazał również, że w praktyce nie jest możliwe ujednolicenie zasad organizowania rekolekcji i innych wydarzeń o charakterze religijnym, w szkołach na terenie całego kraju. Kościoły niechrześcijańskie i inne związki wyznaniowe także nie zgłaszają do MEN zastrzeżeń w sprawie zapisów rozporządzenia w tym obszarze.

Art. 54 – Wolność słowa

1. Każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji.

2. Cenzura prewencyjna środków społecznego przekazu oraz koncesjonowanie prasy są zakazane. Ustawa może wprowadzić obowiązek uprzedniego uzyskania koncesji na prowadzenie stacji radiowej lub telewizyjnej.

Wolność słowa, wyrażana bezpośrednio lub poprzez środki przekazu, jest tradycyjną wolnością konstytucyjną. Artykuł 54 gwarantuje trzy odrębne choć powiązane ze sobą wolności: wolność wyrażania swoich poglądów, wolność pozyskiwania informacji oraz wolność rozpowszechniania informacji.

Wyrażenie „pogląd" należy w tym wypadku rozumieć jak najszerzej, jako wyrażanie osobistych ocen, prezentowanie opinii czy przypuszczeń, informowanie o faktach etc. Wolność ta ma zastosowanie zarówno w sferze publicznej jak i prywatnej (choć szczególnego znaczenia nabiera na gruncie przestrzeni publicznej, życia społecznego, a zwłaszcza politycznego), obejmuje osoby fizyczne i prawne. Forma wyrażania poglądów może być dowolna, niekoniecznie poprzez wypowiedzi słowne (np. poprzez noszenie określonego stroju).

Wolność pozyskiwania informacji dotyczyć może zbierania danych z dowolnych sfer życia publicznego (art. 61 Konstytucji nakłada na władze obowiązek udzielania odpowiednich informacji) lub prywatnego.

Poprzez rozpowszechnianie informacji należy rozumieć udostępnianie zebranych danych osobom trzecim (indywidualnie wybranym) lub upowszechnianie ich (czyli podawanie do wiadomości publicznej, np. poprzez środki społecznego przekazu). Potwierdza to konstytucyjną zasadę wolności prasy zawartą w art. 14.

Niewykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego zmian w ustawie o radiofonii i telewizji[594]

W wystąpieniu do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego Rzecznik zwrócił się o nowelizację ustawy o radiofonii i telewizji[595] oraz o Radzie Mediów Narodowych[596] zgodnie ze wskazaniami Trybunału Konstytucyjnego z 13 grudnia 2016 r. [597]

Trybunał wskazał na szereg konstytucyjnych kwestii w zakresie wolności wypowiedzi (dotyczących art. 54 Konstytucji w związku z konstytucyjną zasadą wolności mediów wyrażoną w art. 14 Konstytucji). Trybunał potwierdził, że Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji 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. Tymczasem na podstawie ustawy o Radzie Mediów Narodowych utworzony został nowy organ państwowy, któremu przyznano uprawnienia przysługujące wcześniej Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji.

Mimo ponaglenia do kwietnia 2018 r. Rzecznik nie otrzymał odpowiedzi.

Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie dostępu mediów do Trybunału Konstytucyjnego[598]

Trybunał Konstytucyjny zmienił w 2017 r. zasady współpracy z mediami.

W związku z komunikatem umieszczonym na stronie internetowej Trybunału, w którym zapowiedziano wydanie przez Prezesa zarządzenia dotyczącego nowych

[594] VII.603.1.2016
[595] Ustawa z 29 grudnia 1992 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 639)
[596] Ustawa z 22 czerwca 2016 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 929)
[597] K 13/16
[598] Oświadczenie RPO z 25 stycznia 2017 r.

zasady współpracy Trybunału z mediami[599], Rzecznik Praw Obywatelskich wyraził wątpliwości w kwestii pomysłu, by fotografowanie i filmowanie przebiegu rozprawy przez dziennikarzy było możliwe tylko w przypadkach uzasadnionych wagą sprawy, na wniosek zainteresowanej redakcji.

Rzecznik przypomniał o standardach odnoszących się do relacji mediów oraz sądów i trybunałów. Wskazał, iż ze względu na funkcję, jaką pełni Trybunał Konstytucyjny w demokratycznym państwie prawa, oraz z uwagi na rolę dziennikarzy jako pośredników w przekazywaniu opinii publicznej informacji o działaniach organów władzy publicznej, wprowadzenie ograniczeń w dostępie mediów do relacjonowania przebiegu posiedzeń i rozpraw Trybunału Konstytucyjnego nie znajduje uzasadnienia. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich stanowi nieproporcjonalne ograniczenie prawa do informacji publicznej (art. 61 Konstytucji RP) oraz wolności pozyskiwania i rozpowszechniania informacji (art. 54 Konstytucji RP).

Sprawa dziennikarza i związkowca zwolnionego z pracy za krytykę pracodawcy[600]

Rzecznik Praw Obywatelskich przyłączył się do postępowania w sprawie dziennikarza zwolnionego z Polskiego Radia „z powodu utraty zaufania niezbędnego na zajmowanym stanowisku".

Dziennikarz pracował w Polskim Radiu na stanowisku kierownika redakcji na podstawie umowy o pracę. Był także przewodniczącym związku zawodowego dziennikarzy i pracowników Programu III Polskiego Radia. W marcu 2016 r. otrzymał wypowiedzenie z powodu utraty zaufania niezbędnego na zajmowanym stanowisku, wynikającej m.in. z faktu publicznej krytyki pracodawcy i podważania kompetencji przełożonych. Sąd Rejonowy dla m.st. Warszawy 13 września 2017 r. uznał zwolnienie dziennikarza za sprzeczne z prawem i przyznał mu odszkodowanie. Sąd Okręgowy w Warszawie już w 2018 r. oddalił apelację Polskiego Radia.

[599] http://trybunal.gov.pl/wiadomosci/uroczystosci-spotkania-wyklady/art/9525-komunikat-w-sprawie-dostepu-mediow-do-prac-trybunału-konstytucyjnego

[600] III.7043.59.2016

Sprawa ma istotne znaczenie dla wolności słowa i dopuszczalności krytyki pracodawcy, który jest publicznym nadawcą[601]. Rzecznik wskazał, że dziennikarz miał prawo do krytykowania pracodawcy zarówno jako pracownik, przewodniczący związku zawodowego i dziennikarz (dziennikarze mają prawo, a nawet obowiązek komentowania spraw o znaczeniu publicznym, w tym także tych odnoszących się do organizacji pracy czy funkcjonowania mediów realizujących misję publiczną).

Interwencja po informacjach medialnych o zwolnieniu w Polskim Radiu 24 z powodu zaproszenia „niewłaściwego" gościa[602]

Media podały, że z powodu zaproszenia do audycji prof. Jana Hartmana, z Programu Polskiego Radia 24 zwolniony został dziennikarz Filip Memches, a Zarząd Polskiego Radia odwołał ze stanowiska wicedyrektora Krzysztofa Gottesmana.

Rzecznik wyraził zaniepokojenie polityką kadrową w redakcji Polskiego Radia 24, w szczególności zwrócił uwagę, że brak transparentności w odsuwaniu od anteny oraz zwalnianie z pracy dziennikarzy w mediach publicznych może powodować naruszenie wolności słowa. Zwrócił się także do Prezesa Zarządu Polskiego Radia[603] o wyjaśnienia. Prezes odpowiedział[604], że zarówno Filip Memches jak i Krzysztof Gottesman są nadal pracownikami Polskiego Radia. Prezes podkreślił, iż Polskie Radio przestrzega konstytucyjnych oraz międzynarodowych standardów realizowania misji publicznej oraz poszanowania swobody wypowiedzi w mediach publicznych, zaś Zarząd Polskiego Radia S.A. jako pracodawca zachowuje autonomię w kształtowaniu polityki kadrowej.

[601] Sprawa ta prowadzonna była w ramach programu litygacji strategicznej RPO – więcej o tym programie w Części III „Mechanizmy i metody działań Rzecznika Praw Obywatelskich"
[602] VII.564.24.2017
[603] VII.564.24.2017 z 5 czerwca 2017 r.
[604] ZJS-1068/2017 z 23 czerwca 2017 r.

Sprawa zadania kłopotliwych pytań premierowi w czasie wywiadu w Polskim Radiu[605]

Rzecznik Praw Obywatelskich dowiedział się z mediów, że prawdopodobnie z powodu zadawania kłopotliwych pytań w czasie wywiadu z premier Beatą Szydło redaktor Wojciech Dąbrowski został poproszony o wzięcie nieplanowanego urlopu „z sugestią, że do pracy w Polskim Radiu nie ma już powrotu".

W ocenie Rzecznika taka praktyka może wywierać negatywny wpływ na niezależność dziennikarską poprzez zachęcanie dziennikarzy do autocenzury, która przekłada się na ograniczenie praw odbiorców do uzyskiwania różnorodnych informacji. W związku z tym RPO zwrócił się do Prezesa Zarządu Polskiego Radia o wyjaśnienia[606].

Prezes wyjaśnił[607], iż po informacjach w mediach o tej sprawie odbył rozmowę z dyrektorem Programu I Polskiego Radia Rafałem Porzezińskim oraz samym dziennikarzem. Ustalił, że chociaż strony różnie zapamiętały niektóre elementy wzajemnych kontaktów po audycji „Sygnały Dnia" z 7 lipca 2017 r., to niepodlegający dyskusji jest fakt, iż to redaktor Wojciech Dąbrowski wystąpił o urlop, a sformułowanie, że będzie on zwolniony, w trakcie rozmów nie padło.

W trakcie spotkania uzgodniono, że redaktor Wojciech Dąbrowski wróci do prowadzenia audycji publicystycznych w Polskim Radiu, w tym „Sygnałów Dnia".

Interwencja w KRRiT w sprawie programu w Polsacie[608]

Telewizja pokazała reportaż o gwałcie na dziewczynce wbrew woli jej rodziny.

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęła skarga na reportaż o gwałcie na trzynastoletniej dziewczynce. 23-24 lutego 2017 r. dziennikarze programu „Interwencja" Polsatu – mimo przekazywanej przez wnioskodawcę (dziadka dziewczynki) informacji, że nie wyraża zgody na publikację materiałów

[605] VII.564.32.2017
[606] VII.564.32.2017 z 20 lipca 2017 r.
[607] ZJS-1312/2017 z 28 lipca 2017 r.
[608] VII.564.9.2017

dotyczących jego rodziny – wyemitowali materiał dotyczący gwałtu na jego wnuczce. Wywiad z wnuczką zrobili wchodząc do domu bez zgody kogokolwiek z dorosłych członków rodziny.

W ocenie Rzecznika praktyka taka mogła stanowić poważne naruszenie norm etycznych, naruszenie prawa do ochrony życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia. Rzecznik Praw Obywatelskich[609] zwrócił się do Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji o zbadanie sprawy.

Rada zbadała sprawę[610] i nakazała nadawcy tj. Spółce Telewizja Polsat Sp. Z o.o. zaniechanie działań polegających na niedochowaniu należytej staranności i rzetelności podczas gromadzenia i pozyskania materiałów, a następnie ich rozpowszechnienia.

Interwencja w KRRiT w sprawie programu publicystycznego w TVP[611]

W trakcie programu publicystycznego „Studio Polska" w TVP Info jeden z jego uczestników (z publiczności) powiedział: „Sądy mogą być niezawisłe, ale niektórzy sędziowie powinni wisieć".

Rzecznik zwrócił się do Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji[612] o zbadanie, czy redakcja programu i sama TVP odpowiada za możliwość naruszenia art. 18 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji[613]. Mówi on, że audycje i inne przekazy nie mogą propagować działań sprzecznych z prawem, z polską racją stanu oraz postaw i poglądów sprzecznych z moralnością i dobrem społecznym, w szczególności nie mogą zawierać treści nawołujących do nienawiści lub dyskryminujących ze względu na rasę, niepełnosprawność, płeć, wyznanie lub narodowość.

Przewodniczący KRRiT odpowiedział[614] po sprawdzeniu materiałów z nagrania, iż choć formuła programów „na żywo" niekiedy ogranicza możliwość ingerencji nadawcy w treść audycji, nie jest jednak przesłanką całkiem

[609] VII.564.9.2017 z 21 marca 2017 r.
[610] DPZ-WSW.051.462.12.2017 z 20 lutego 2018 r.
[611] VII.564.39.2017
[612] VII.564.39.2017 z 7 sierpnia 2017 r.
[613]Ustawa z z dnia 29 grudnia 1992 r,. Dz. U. z 2016 r., poz. 639 ze zm.
[614] DPZ-WSW.051.960.2.2017 z 10 stycznia 2017 r. i z 22 sierpnia 2017 r.

wyłączającą możliwość reakcji ze strony dziennikarza prowadzącego program. Dlatego przypomniał Zarządowi TVP S.A istotną rolę dziennikarzy w tego typu programach.

☞ Sprawa dostępu dziennikarzy do Sejmu została omówiona przy okazji art. 61 ust. 2 Konstytucji – Prawdo dostępu do dokumentów oraz wstępu na posiedzenia kolegialne

Odpowiedzialność karna za zniesławienie[615]

Problem odpowiedzialności karnej za zniesławienie i obowiązywanie art. 212 Kodeksu karnego jest przedmiotem debaty publicznej od wielu lat. Z punktu widzenia ochrony praw jednostki pozostawanie tego przepisu w polskim porządku prawnym budzi wątpliwości.

Rzecznik postuluje uproszczenie procedury dochodzenia roszczeń w sprawach o zniesławienie na drodze cywilnoprawnej, przy jednoczesnym pozostawieniu możliwości zastosowania sankcji karnych w tych przypadkach, w których sankcje cywilnoprawne mogą okazać się niewystarczające.

Jednym z rozwiązań postulowanych przez Rzecznika było 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 zwracał uwagę na negatywne oddziaływanie odpowiedzialności karnej za zniesławienie na realizację wolności słowa, szczególnie w przypadku dziennikarzy. Utrzymywanie możliwości sankcji karnych (w tym kary pozbawienia wolności) wobec tej grupy zawodowej, może wywoływać tzw. „mrożący skutek" (ang. *chilling effect*) i powstrzymywać dziennikarzy przed wykonywaniem przypisanej im funkcji społecznej. Niestety, Minister Sprawiedliwości nie przychylił się do stanowiska RPO. Dlatego w 2017 r. Rzecznik zwrócił się do Przewodniczącego Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Senatu RP o rozważenie zainicjowania przez Senat RP

[615] VII.564.23.2016

dyskusji i zmian legislacyjnych w celu zapewnienia lepszej ochrony praw obywatelskich.

Rzecznik przypomina, że chociaż stosowanie art. 212 k.k. zostało ograniczone, to obowiązujący stan prawny nie odpowiada międzynarodowej tendencji dążenia do ograniczenia stosowania sankcji karnych za naruszenie dóbr osobistych na rzecz środków cywilnoprawnych.

Rzecznik podkreśla także, że 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 prawnokarną z tytułu mowy nienawiści (pochodzenie rasowe i etniczne, religia i bezwyznaniowość).

Swoje stanowisko Rzecznik przedstawił również podczas posiedzenia komisji senackiej. Z uwagą przygląda się on także działaniom podejmowanym przez Prezydenta RP na rzecz poszanowania wolności słowa, szczególnie w zakresie działania dziennikarzy w interesie publicznym. Na wyrazy uznania zasługuje decyzja Prezydenta o ułaskawieniu redaktora, skazanego w oparciu o art. 212 k.k.

Nowelizacja ustawy o IPN, wprowadzanie kar za przypisywanie współodpowiedzialności Narodu Polskiego za zbrodnie III Rzeszy[616]

W 2017 r. toczyły się prace nad rządowym projektem nowelizacji ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej przewidującym wprowadzenie odpowiedzialności karnej za „publiczne i wbrew faktom przypisywanie Narodowi Polskiemu lub Państwu Polskiemu odpowiedzialności lub współodpowiedzialności za popełnione przez III Rzeszę Niemiecką zbrodnie nazistowskie". Jej skutkiem może być ograniczenie debaty publicznej dotyczącej historii najnowszej.

Rzecznik już w 2016 r. przedstawił opinię do tego projektu, a w kolejnym roku monitorował prace ustawodawcze. Po uchwaleniu ustawy przez Sejm w 2018 r. Prezydent podpisał ją, ale jednocześnie skierował do Trybunału

[616] VII.564.9.2018

Konstytucyjnego. Rzecznik przystąpił do postępowania przed TK zainicjowanego tym wnioskiem.

W uzasadnieniu Rzecznik podtrzymuje swe dotychczasowe stanowisko, że nowe przepisy mogą wywoływać „efekt mrożący" w debacie publicznej, a tym samym prowadzić do ograniczenia konstytucyjnej wolności słowa. Są one bowiem sformułowane w sposób zbyt ogólny, więc będą mogły mieć zastosowanie również do wypowiedzi, których sprzeczność z prawdą historyczną nie jest oczywista. Wątpliwe jest również, czy przepisy te będą mogły być stosowane do takich sformułowań jak „polskie obozy śmierci", co było podstawową intencją ustawodawcy. Rzecznik wyraził przekonanie, że to nie sądy powinny być miejscem rozstrzygania sporów historycznych.

Wreszcie Rzecznik zwrócił uwagę, że państwo dysponuje innymi środkami obrony dobrego imienia Narodu i Państwa Polskiego. Dlatego też jego wątpliwości budzi konieczność wprowadzenia przepisów karnych w tym zakresie.

Sprawa pana Karola Tendery przeciwko telewizji niemieckiej ZDF[617]

Pan Karol Tendera, więzień Auschwitz w latach 1943-44, zażądał od niemieckiej telewizji ZDF przeprosin za sformułowanie „polski obóz koncentracyjny". Twierdził, że takie sformułowanie narusza jego godność i honor. Sąd pierwszej instancji przyznał mu rację, ale uznał, że listowne przeprosiny od dziennikarzy niemieckich wystarczą. Pan Tendera się z tym nie zgodził. Poparł go Rzecznik Praw Obywatelskich przystępując do sprawy. – Za odpowiedni środek uznać należy zamieszczenie przeprosin na portalu internetowym, na którym pojawiło się twierdzenie o „polskich obozach zagłady Majdanek i Auschwitz" – podkreślił RPO.

Sąd II instancji uznał to stanowisko.

18 sierpnia 2017 r. Rzecznik złożył oświadczenie na potrzeby toczącego się Niemczech postępowania sądowego w sprawie wykonania wyroku wydanego przez sąd polski. Wyraził głębokie zaniepokojenie argumentami odnoszącymi się

[617] VII.505.4.2016, https://www.rpo.gov.pl/pl/postepowania-strategiczne-rpo/naruszenie-dobr-osobistych-przez-stosowanie-określenia-polskie-obozy-smierci

do braku niezależności polskich sądów, jakie podnosiła niemiecka stacja telewizyjna Zweites Deutsches Fernsehen („ZDF") w toczącym się w Niemczech postępowaniu przed Wyższym Sądem Krajowym w Koblencji. Rzecznik z całą stanowczością oświadczył, że jest przekonany o niezawisłości polskiego sądu orzekającego w tej sprawie oraz o niezależności orzekających sędziów. Jako uczestnik tego postępowania, a także niezależny organ stojący na straży praw i wolności obywatelskich Rzecznik Praw Obywatelskich wyraził pełne zaufanie do bezstronności sądu w sprawie pana Karola Tendery.

☞ Problem mowy nienawiści przedstawiony został w Raporcie omówionym przy okazji art. 32 ust 2 Konstytucji

Wątpliwości konstytucyjne dotyczące przepisu Kodeksu Etyki Lekarza Weterynarii[618]

Zgodnie z Kodeksem Etyki Lekarza Weterynarii: „Lekarz weterynarii nie może wypowiadać publicznie niekorzystnych ocen o działalności zawodowej innego lekarza weterynarii lub dyskredytować go w jakikolwiek sposób" (art. 40 ust. 1 Kodeksu). Rzecznik otrzymał skargę, że norma ta może prowadzić do naruszenia konstytucyjnej zasady wolności słowa.

Wynikać to może z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 23 kwietnia 2008 r. w sprawie art. 52 ust 2 Kodeksu Etyki Lekarza[619], który zawiera o analogiczne postanowienia („Lekarz powinien zachować szczególną ostrożność w formułowaniu opinii o działalności zawodowej innego lekarza, w szczególności nie powinien publicznie dyskredytować go w jakikolwiek sposób").

Trybunał uznał, że postanowienie to ogranicza wolność słowa i prawo do krytyki wyrażone w art. 54 Konstytucji. Jak słusznie podkreślił Trybunał wolność słowa i prawo do krytyki nie mają charakteru absolutnego i mogą podlegać ograniczeniom. Zdaniem Trybunału nie jest wystarczającym uzasadnieniem tego ograniczenia ochrona dobrego imienia i autorytetu lekarza. Ograniczenie wolności słowa, w szczególności prawa do krytyki między lekarzami, jest natomiast

[618] VII.564.22.2016
[619] SK 16/07.

uzasadnione potrzebą ochrony zdrowia, w tym budowania zaufania pacjentów do lekarzy.

W sprawie Kodeksu Etyki Lekarza Weterynarii Rzecznik zwrócił się do Prezesa Krajowej Rady Lekarsko-Weterynaryjnej o udzielenie informacji o sposobie, w jaki sądy lekarsko-weterynaryjne interpretują art. 40 ust. 1 KELW. Prezes poinformował[620], że przed żadnym z sądów lekarsko-weterynaryjnych obecnej kadencji nie jest prowadzone postępowanie o popełnienie przewinienia zawodowego o naruszenie art. 40 ust. 1 Kodeksu Etyki Lekarza Weterynarii. To oznacza, że zarzuty podnoszone w skardze do Rzecznika nie znajdują potwierdzenia w praktyce.

Sprawa nauczycielek, które za ubranie się na czarno w dniu „czarnego protestu" miały postępowanie dyscyplinarne [621]

Rzecznik Praw Obywatelskich interweniował w sprawie nauczycielek, wobec których wszczęto postępowanie dyscyplinarne z powodu ubrania się na czarno w dniu ogólnopolskiego „czarnego protestu". Jak wynikało ze skargi, grupie dziesięciu nauczycielek postawiono zarzuty „publicznego manifestowania swoich poglądów związanych z poparciem dla zorganizowanego w tym dniu na terenie całego kraju protestu dotyczącego zmian przepisów w zakresie prawa do aborcji". Podstawą wszczęcia postępowania było zdjęcie zamieszczone na portalu społecznościowym, na którym nauczycielki prezentują czarne stroje w dniu Czarnego Protestu, 3 października 2017 r.

W ocenie Rzecznika decyzja o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego na podstawie Karty Nauczyciela powinna uwzględniać konstytucyjne oraz międzynarodowoprawne gwarancje wolności wypowiedzi oraz swobody wyrażania poglądów. W wystąpieniu do Rzecznika Dyscyplinarnego RPO przypominał, że wolność wyrażania poglądów oznacza wolność wszelkich zachowań (działań i zaniechań) stanowiących formę ekspresji własnych myśli, zarówno zwerbalizowanych, jak i posługujących się innym niż słowo kodem znaczeniowym. Poglądy bowiem można wyrażać w różny sposób, nie tylko

[620] Pismo z 11 sierpnia 2017 r.
[621] VII.564.8.2017

słownie (mówiąc lub pisząc), lecz także za pomocą obrazów, w tym różnego rodzaju plakatów, a nawet nosząc określony ubiór lub odznaki. Ograniczenie tej wolności musi natomiast być zgodne z Konstytucją. W związku z powyższym Rzecznik powziął wątpliwość, czy regulacje ustawowe, zawarte w Karcie Nauczyciela stanowią wystarczającą podstawę do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego w niniejszej sprawie.

W odpowiedzi Rzecznik Dyscyplinarny poinformował, że obwinionym zarzucano uchybienie godności zawodu i obowiązkom nauczyciela, a zatem naruszenie art. 6, pkt. 4 i 5 Karty Nauczyciela, co w myśl art. 75 ust. 1 przywołanej ustawy podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej. Postępowania dyscyplinarne w tej sprawie zakończyły się ostatecznie uniewinnieniem nauczycielek.

☞ Zobacz też: **wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Zybertowicz v. Polska, 17/1/2017, skarga nr 59138/10**

☞ Zobacz też: **wyrok ETPCz w sprawie Zybertowicz v. Polska (nr 2), 17/1/2017, skarga nr 65937/11**
Chodziło o komentarz skarżącego dla dziennika „Rzeczpospolitej" odnośnie postępowań cywilnych przeciwko niemu

☞ Zobacz też: **wyrok ETPCz w sprawie Kość v. Polska, 1/6/2017, skarga nr 34598/12**
Skarżący wystąpił do lokalnych władz samorządowych w okresie poprzedzającym wybory z wnioskiem o wyjaśnienie, czy Z.M., ówczesny sołtys, właściwie gospodarował środkami pieniężnymi. W następstwie sołtys wytoczył przeciwko niemu postępowanie cywilne o naruszenie dóbr osobistych. Sądy krajowe stwierdziły naruszenie dóbr osobistych powoda, zobowiązując skarżącego do złożenia przeprosin o wnioskowanej przez powoda treści.

☞ Zobacz też: **wyrok ETPCz w sprawie Kącki v. Polska, 4/7/2017, skarga nr 10947/11**
Sprawa dotyczyła skazania dziennikarza za zniesławienie jednego z polskich polityków, po tym jak opublikował autoryzowany wywiad, w którym jego rozmówczyni zarzuciła temuż politykowi nepotyzm. Ostatecznie postępowanie karne zostało warunkowo umorzone

☞ Zobacz też: **Najważniejsze sprawy zakomunikowane polskiemu rządowi w 2017 r przez ETPCz: Rabczewska przeciwko Polsce (skarga nr 8257/13)**
Chodzi o sprawę skazania znanej piosenkarki za obrazę Pisma Świętego w toku wywiadu prasowego

Art. 55 – Zakaz ekstradycji obywatela polskiego

1. *Ekstradycja obywatela polskiego jest zakazana, z wyjątkiem przypadków określonych w ust. 2 i 3.*
2. *Ekstradycja obywatela polskiego może być dokonana na wniosek innego państwa lub sądowego organu międzynarodowego, jeżeli możliwość taka wynika z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej lub ustawy wykonującej akt prawa stanowionego przez organizację międzynarodową, której Rzeczpospolita Polska jest członkiem, pod warunkiem że czyn objęty wnioskiem o ekstradycję:*
    1) *został popełniony poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, oraz*
    2) *stanowił przestępstwo według prawa Rzeczypospolitej Polskiej lub stanowiłby przestępstwo według prawa Rzeczypospolitej Polskiej w razie popełnienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zarówno w czasie jego popełnienia, jak i w chwili złożenia wniosku.*
    3) *nie wymaga spełnienia warunków określonych w ust. 2 pkt 1 i 2 ekstradycja mająca nastąpić na wniosek sądowego organu międzynarodowego powołanego na podstawie ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej, w związku z objętą jurysdykcją tego organu zbrodnią ludobójstwa, zbrodnią przeciwko ludzkości, zbrodnią wojenną lub zbrodnią agresji.*
    4) *Ekstradycja jest zakazana, jeżeli dotyczy osoby podejrzanej o popełnienie bez użycia przemocy przestępstwa z przyczyn politycznych lub jej dokonanie będzie naruszać wolności i prawa człowieka i obywatela.*
    5) *W sprawie dopuszczalności ekstradycji orzeka sąd.*

Ekstradycja oznacza wydanie przez władze jednego państwa władzom innego państwa (na jego żądanie) osoby podejrzanej o popełnienie przestępstwa lub skazanej, w celu pociągnięcia tej osoby do odpowiedzialności karnej lub wykonania orzeczonej kary.

Mianem ekstradycji określa się wszelkie jej formy, w tym przekazanie na podstawie Europejskiego Nakazu Aresztowania (ENA) i przekazanie na podstawie Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego.

Artykuł 55 ust. 1 w brzmieniu sprzed nowelizacji z 2006 roku stanowił, iż „ekstradycja obywatela polskiego jest zakazana". Przepisy te zostały obecnie doprecyzowane:

- *Aby ekstradycja polskiego obywatela była konstytucyjnie dopuszczalna, wszystkie elementy wyznaczające miejsce popełnienia przestępstwa muszą wystąpić poza terytorium Polski.*
- *Ekstradycji obywatela polskiego można dokonać, jeśli jego czyn stanowił przestępstwo według prawa polskiego lub stanowiłby je w razie popełnienia go na terytorium Polski.*

Art. 56 – Prawo do azylu oraz status uchodźcy

1. Cudzoziemcy mogą korzystać z prawa azylu w Rzeczypospolitej Polskiej na zasadach określonych w ustawie.

2. Cudzoziemcowi, który w Rzeczypospolitej Polskiej poszukuje ochrony przed prześladowaniem, może być przyznany status uchodźcy zgodnie z wiążącymi Rzeczpospolitą Polską umowami międzynarodowymi.

Status azylanta lub uchodźcy mogą uzyskać jedynie cudzoziemcy (obywatele innych państw lub bezpaństwowcy). Osoby te znajdują się pod władzą Rzeczypospolitej i z tego powodu korzystają z praw i wolności zapewnionych w Konstytucji.

Statusu azylanta lub uchodźcy nie uzyskuje się automatycznie, należy się o niego ubiegać przed organami państwa (powody i procedurę – która musi być również zgodna z zasadami konstytucyjnymi – określa ustawa lub umowa międzynarodowa).

Sytuacja w ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców

W określonych przepisami prawa przypadkach cudzoziemiec, także ubiegający się o ochronę międzynarodową, może zostać umieszczony w prowadzonym przez Straż Graniczną ośrodku strzeżonym, ewentualnie w areszcie dla cudzoziemców.

Najważniejszym problemem systemowym tych ośrodków jest to, że mogą w nich przebywać osoby, które padły w swoim kraju ofiarą tortur. A w takim przypadku przebywanie w zamknięciu pogłębia jeszcze traumę. Poza tym w ośrodkach tych przebywają też dzieci – Rzecznik ustalił np. że mieszkało w takim ośrodku w Polsce półtoraroczne dziecko[622].

- Nie mamy skutecznego systemu identyfikacji cudzoziemców będących ofiarami tortur i przemocy. Co prawda w ośrodkach dla cudzoziemców stosowany jest wewnętrzny algorytm Straży Granicznej „Zasady postępowania Straży Granicznej z cudzoziemcami wymagającymi szczególnego traktowania", jednakże w opinii RPO jest on sprzeczny z przepisami polskiego prawa oraz standardami międzynarodowymi. Nie zakłada bowiem „niezwłocznego zwolnienia" cudzoziemców, którzy są domniemanymi ofiarami przemocy, a leczenie i terapia na terenie ośrodków ofiar tortur jedynie pogłębia urazy psychiczne[623].
- W oknach w ośrodkach są kraty, mimo że placówki te są bardzo dobrze strzeżone i monitorowane.
- Zdarza się, że do lekarza cudzoziemcy prowadzeni są w kajdankach.
- Funkcjonariusze zawsze mają przy sobie paralizatory.
- Psycholog zewnętrzny dyżuruje tylko przez cztery godziny w tygodniu, a psychologowie ośrodkowi nie są przeszkoleni ze specyfiki pracy z ofiarami tortur i identyfikacji ofiar tortur opartej na zastosowaniu Protokołu Stambulskiego.

Zmianą na korzyść jest decyzja Komendanta Głównego Straży Granicznej regulująca świadczenie usług psychologicznych w Straży Granicznej. Do dnia

[622] W 2017 r. Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur wizytował dwa ośrodki dla cudzoziemców: Strzeżony Ośrodek dla Cudzoziemców w Krośnie Odrzańskim oraz Ośrodek Strzeżony wraz z Aresztem dla Cudzoziemców w Przemyślu. W wizytacjach uczestniczyli eksperci zewnętrzni KMPT z zakresu psychologii, jak i psychiatrii.

[623] KMP.572.4.2016

6 października 2017 r. nie przewidywała ona badania psychologicznego na wniosek samego zainteresowanego, co Rzecznik zakwestionował w raporcie KMPT z 2016 r. Zgodnie z nową decyzją[624] psycholog ośrodka świadczy usługi psychologiczne po uzyskaniu od kierownika strzeżonego ośrodka, lekarza **lub cudzoziemca umieszczonego w tym ośrodku informacji o wystąpieniu sytuacji trudnej**. Ponadto usługa psychologiczna musi być świadczona w języku zrozumiałym przez cudzoziemca z udziałem tłumacza lub osoby biegle władającej danym językiem.

Ofiary tortur w polskich ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców – przykłady[625]

Czeczen – podczas badania zgłaszał tortury i nieludzkie traktowanie w kraju pochodzenia, mówił też, że doznał na wojnie urazów klatki piersiowej, miał też przestrzeloną nogę. To co mówił, zgadzało się z jego stanem psychofizycznym (blizny i dokumentacja medyczna potwierdzającą niepełnosprawność, historia leczenia psychiatrycznego w Niemczech i liczne opisy objawów świadczących o pogarszaniu się stanu zdrowia pod wpływem detencji).

Inny Czeczen zgłaszał, że ma zaburzenia snu, natrętne, koszmarne wspomnienia, że był torturowany w kraju pochodzenia, gdzie złamano mu palce lewej dłoni. Na ciele były widoczne blizny.

Kobieta (Czeczenka) z 18-miesięcznym dzieckiem – zgłosiła, że była torturowana w kraju pochodzenia. Symptomy wskazywały na rozwój stresu pourazowego (PTSD) i depresji. Stan kobiety pogarszał się w detencji.

Syryjczyk (zgodnie z oświadczeniem) – umieszczony w areszcie w wyniku próby samobójczej w Ośrodku. Stan psychofizyczny wskazywał na wysokie prawdopodobieństwo występowania doświadczeń traumatycznych, w tym wcześniejszej przemocy.

Wszystkie te osoby zostały umieszczone w strzeżonych ośrodkach, mimo okoliczności stanowiących bezwzględne przeciwwskazanie detencji. To, co się im

[624] Decyzja Nr 182 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 6 października 2017 r. r. w sprawie świadczenia usług psychologicznych w Straży Granicznej (Dz. Urz. KGSG z dnia 6 października 2017 r.)

[625] Przykłady pochodzą z informacji rocznej KMPT za rok 2017 r.

przytrafiło w Polsce, jest konsekwencją braku skutecznego systemu wczesnej identyfikacji ofiar tortur.

☞ Sytuacja w ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców opisana jest przy art. 40 Konstytucji
oraz w Informacji o działaniu Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur.

Praktyki stosowane wobec cudzoziemców na przejściach granicznych w Terespolu i w Medyce[626]

W 2017 r., podobnie, jak w roku poprzednim, do Biura RPO docierały informacje o dużej liczbie cudzoziemców, którzy bezskutecznie próbowali wjechać na terytorium Polski przez przejścia graniczne w Terespolu (z Białorusią) lub w Medyce (z Ukrainą) z zamiarem złożenia w Polsce wniosku o ochronę międzynarodową (status uchodźcy).

Złożona podczas odprawy na granicy deklaracja o zamiarze ubiegania się o ochronę w Rzeczypospolitej Polskiej powinna skutkować wpuszczeniem cudzoziemca do Polski i przyjęciem przez Straż Graniczną wniosku o udzielenie tej ochrony[627]. Rozpatrywanie samych wniosków należy do zadań Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, a do czasu wydania rozstrzygnięcia cudzoziemiec przebywa w Polsce legalnie.

Tymczasem ze skarg kierowanych do Rzecznika wynika, że w wielu przypadkach funkcjonariusze Straży Granicznej prowadzący odprawę na przejściach granicznych nie przyjmowali deklaracji cudzoziemców i nie dopuszczali do złożenia przez nich wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Ponieważ cudzoziemcy ci nie dysponowali żadnymi dokumentami uprawniającymi do przekroczenia granicy, odmawiano im prawa wjazdu i zawracano na terytorium Białorusi lub Ukrainy. Pomimo kolejnych odmów cudzoziemcy ponawiali próby przekroczenia granicy, często z takim samym skutkiem. Wśród skarżących zdarzały się też osoby, które twierdziły, że w kraju pochodzenia doświadczyły przemocy lub tortur. Bywało, że cudzoziemcy mieli przy sobie dokumentację fotograficzną potwierdzającą ten fakt.

---

[626] XI.543.19.2016, XI.543.10.2017

[627] Ustawa z 13 czerwca 2003 r.o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2016 r., poz. 1836 z późn. zm.)

Sytuację na wschodniej granicy Rzecznik monitoruje co najmniej od 2015 r. Sprawa ta badana była również przez przedstawicieli Biura RPO podczas niezapowiedzianych wizytacji przeprowadzonych w Terespolu i Medyce w 2016 r.

Wizytacje jednoznacznie wskazały na konieczność doprecyzowania i ujednolicenia obowiązków funkcjonariuszy w zakresie dokumentowania przebiegu rozmowy prowadzonej z cudzoziemcem podczas odprawy granicznej (tzw. rozpytania). W ocenie Rzecznika, podstawą w tym zakresie powinno być protokołowanie rozmów na jednolitych formularzach z obligatoryjnym pytaniem o zamiar ubiegania się w Polsce o ochronę międzynarodową.

Rzecznik zwrócił się[628] do Komendanta Głównego Straży Granicznej z prośbą o rozważenie możliwości zainicjowania działań zmierzających do zmiany obowiązującej praktyki

Komendant Główny SG nie podzielił stanowiska Rzecznika. Zauważył[629], że rozmowa nie jest czynnością administracyjną lecz elementem odprawy granicznej, a tym samym sporządzanie z niej protokołu przesłuchania strony nie jest zasadne. Komendant zapewnił też, że każdemu cudzoziemcowi zgłaszającemu się do odprawy, a niepodsiadającemu wymaganych prawem dokumentów (np. wizy), funkcjonariusze SG zapewniają możliwość wypowiedzenia się co do deklarowanego celu przyjazdu do Polski.

Do sytuacji na wschodniej granicy RP Rzecznik nawiązał również w wystąpieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji[630]. Podobnie jak w korespondencji z Komendantem Głównym SG, wskazał, że konieczne jest wprowadzenie zasady protokołowania takich rozmów oraz obligatoryjnego pytania cudzoziemców o zamiar ubiegania się w Polsce o ochronę międzynarodową. Minister nie uwzględnił jednak tego postulatu, stwierdzając jedynie, że funkcjonariusze SG sporządzają notatki urzędowe, w których opisane są okoliczności ustalone podczas kontroli granicznej, w tym również deklarowany cel wjazdu.

[628] XI.543.19.2016 z 7 kwietnia 2017 r.
[629] Pismo z 8 maja 2017 r.
[630] XI.543.10.2017 z 13 lutego 2017 r.

Postępowanie Straży Granicznej w sprawach cudzoziemców, wobec których Europejski Trybunał Praw Człowieka lub Komitet Praw Człowieka ONZ zaleciły powstrzymanie się z zawróceniem na terytorium państwa trzeciego[631]

Rzecznikowi Praw Obywatelskich zgłaszane były kolejne przypadki decyzji o odmowie wjazdu na terytorium Polski cudzoziemcom, co do których Europejski Trybunał Praw Człowieka, ewentualnie Komitet Praw Człowieka ONZ, zaleciły stronie polskiej zastosowanie tzw. środków tymczasowych *(interim measures*), polegających na czasowym powstrzymaniu się z odsyłaniem cudzoziemców do państwa, z którego terytorium próbowali wjechać do Polski.

Wszystkie zgłaszane przypadki dotyczyły cudzoziemców usiłujących wjechać do Polski przez kolejowe przejście graniczne między Polską i Białorusią w Terespolu.

Cudzoziemcy, wobec których orzeczono środki tymczasowe, stawiali się do odprawy granicznej, a Straż Graniczna mimo, że miała wiedzę o charakterze zaleconych środków, odmawiała im prawa wjazdu do Polski.

W korespondencji prowadzonej w jednej z takich spraw komendant Placówki Straży Granicznej w Terespolu przedstawił Rzecznikowi stanowisko, że zarządzony środek tymczasowy nie mógł mieć wpływu na czynności kontroli granicznej, ponieważ cudzoziemcy nie przebywali jeszcze na terytorium Polski, a jedynie stawili się do odprawy granicznej na przejściu. Komendant uznał też, że w obecnym stanie prawnym brak jest przepisów zezwalających na dopuszczenie do terytorium Polski osoby niespełniającej warunków wjazdu.

W opinii Rzecznika[632] od chwili przystąpienia do odprawy granicznej na przejściu granicznym cudzoziemcy pozostawali pod jurysdykcją polskiego organu, tj. komendanta placówki Straży Granicznej. Mieli też status stron postępowania administracyjnego prowadzonego przez organ Straży Granicznej (otrzymali decyzję administracyjną odmawiającą im prawa wjazdu). W tej sytuacji fakt zalecenia przez Trybunał środków tymczasowych powinien być wzięty pod uwagę.

---

[631] XI.543.33.2017

[632] XI.543.33.2017 z 23 czerwca, 1 sierpnia i 24 października 2017 r.

Podstawę prawną do udzielenia zezwolenia na wjazd na terytorium Polski cudzoziemcowi, wobec którego orzeczone zostały wspomniane środki tymczasowe, stanowić powinien art. 32 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach[633]. Na podstawie tego przepisu komendant placówki Straży Granicznej, za zgodą Komendanta Głównego SG, może bowiem zezwolić cudzoziemcowi na przekroczenie granicy i pobyt na terytorium Polski przez okres nie dłuższy niż 15 dni wówczas, gdy cudzoziemiec nie spełnia innych warunków wjazdu.

Przepis ten pozostaje w związku z przepisami Kodeksu granicznego Schengen[634], który dopuszcza, aby obywatel państwa trzeciego, który nie spełnia jednego lub większej liczby warunków wjazdu na terytorium państwa członkowskiego, uzyskał zezwolenie na wjazd, jeżeli wymagają tego m.in. zobowiązania międzynarodowe państwa.

Takim właśnie zobowiązaniem, w ocenie Rzecznika, jest współpraca z Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, poddanie się przez Polskę jego jurysdykcji i stosowanie się do jego zaleceń.

Komendant Główny Straży Granicznej przedstawił opinię, że rozwiązanie przewidziane w art. 32 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach nie może być automatycznie utożsamiane z zaleconymi środkami tymczasowymi[635]. Europejski Trybunał Praw Człowieka zwraca się bowiem do strony polskiej o nieusuwanie danej osoby z terytorium państwa. Tymczasem cudzoziemiec, który nie przekroczył granicy na kierunku wjazdowym do RP, nie może być z tego terytorium usunięty.

[633] Ustawa z 12 grudnia 2013 r. (Dz.U. z 2017 r., poz. 2206 z późn. zm.)
[634] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016 r./399 z 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen, tekst jednolity; D.U.UE.L.2016 77.1 z późn. zm.)
[635] Pismo z 4 lipca 2017 r.

Sprawa cudzoziemki, która nie mogła w Polsce dostać pomocy dla swych dzieci, bo przysługuje ona tylko pełnym rodzinom, a ona z dziećmi uciekła przed mężem stosującym przemoc[636]

Cudzoziemka wystąpiła o świadczenie pielęgnacyjne na dzieci, ale Samorządowe Kolegium Odwoławcze stanęło na stanowisku, że świadczenie się nie należy, ponieważ mąż tej kobiety nie mieszka z nią i jej dziećmi. W opinii SKO ustawa o świadczeniach rodzinnych nie przewiduje żadnego wyjątku od reguły, że pomoc taka przysługuje tylko tym cudzoziemcom zamieszkałym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, którzy są tu z członkami rodzin – a więc nie tylko z dziećmi, ale także z małżonkami.

Sytuacja tej kobiety była jednak szczególna, ponieważ uciekła ona do Polski, gdyż była wraz z dziećmi ofiarą przemocy ze strony męża, a w kraju pochodzenia nie mogła otrzymać pomocy. Fakt ten potwierdził formalnie Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców udzielając tej kobiecie ochrony uzupełniającej.

Jednak SKO trzymało się literalnej interpretacji przepisów, a kiedy Wojewódzki Sąd Administracyjny nie zgodziło się, wniosło do NSA skargę kasacyjną.

Rzecznik, z racji wcześniej udzielonego wsparcia skarżącej w postępowaniu przed WSA wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej. W opinii Rzecznika ścisła wykładnia językowa przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych pozostaje w sprzeczności z jej celami oraz z Konstytucją.

NSA w wyroku z dnia z 13 września 2017 r.[637], przyznał prawo skarżącej do świadczenia pielęgnacyjnego, opierając rozstrzygnięcie na prokonstytucyjnej wykładni przepisów ustawy, definiujących rodzinę w sposób adekwatny do sytuacji

[636] III.7064.91.2016
[637] sygn. akt I OSK 2955/16

Unieważnienie przez Radę Ministrów „Polityki migracyjnej Polski”[638]

Rząd na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, unieważnił obowiązujący od 2012 r. dokument „Polityka migracyjna Polski”, który był pierwszą próbą stworzenia kompleksowej strategii państwa w zakresie migracji, a także dowodem na to, że państwo polskie dostrzegło korzyści płynące z otwartego podejścia do migrantów.

W strategii tej rekomendowano m.in. usprawnienie procedur legalizacji pobytu cudzoziemców w Polsce, ułatwienie dostępu do rynku pracy oraz stworzenie systemowych programów integracji. Dokument podkreślał potrzebę promowania idei dialogu międzykulturowego i upowszechnienia rzetelnej wiedzy o zjawisku migracji, nie pomijając przy tym kwestii bezpieczeństwa państwa, potrzeby skutecznej ochrony granic, czy przeciwdziałania migracjom nieuregulowanym.

Rzecznik przyjął do wiadomości opinię Ministra, że dokument przyjęty w 2012 r. nie odpowiadał w pełni wyzwaniu, jakim okazał się kryzys migracyjny w Europie. Obowiązkiem Rzecznika jest jednak stałe monitorowanie stanu przestrzegania i skutecznej realizacji praw i wolności przysługujących również cudzoziemcom, mających swe źródło w Konstytucji i aktach prawa międzynarodowego. Niezależnie zatem od tego, czy priorytetem twórców nowej polityki migracyjnej będzie bezpieczeństwo państwa, czy perspektywa ekonomiczna migracji, przyjęta ostatecznie strategia musi uwzględniać gwarancje praw i wolności, których podmiotami są przybywający i przebywający na terytorium Polski cudzoziemcy[639].

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wyjaśnił[640], że w przyjętej 14 lutego 2017 r. Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju rząd zdecydował o konieczności opracowania nowej polityki migracyjnej, zakładającej m.in. usprawnienie zarządzania procesami emigracyjnymi, imigracyjnymi, integracji cudzoziemców oraz zachęty do ich osiedlania się w Polsce, z uwzględnieniem bezpieczeństwa państwa. W Ministerstwie powołany został Zespół ds.

[638] XI.540.15.2017
[639] XI.540.15.2017 z 13 kwietnia 2017 r.
[640] Pismo z 7 czerwca 2017 r.

przygotowania dokumentu „Polityka Migracyjna Polski", a kluczowym podmiotem kreującym politykę migracyjną jest Zespół do spraw Migracji, którego pracami kieruje Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji. Jednocześnie Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów powierzył przedstawicielowi Ministerstwa Rozwoju zadanie utworzenia międzyresortowego zespołu do spraw polityki migracyjnej. Prace nad dokumentem będą miały charakter długofalowy i nie jest możliwe na obecnym etapie wskazanie konkretnej daty ich zakończenia.

O zainteresowaniu polityką migracyjną Polski Rzecznik przypomniał w kolejnym wystąpieniu do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji[641]. W odpowiedzi uzyskał informację[642], że prace nad polityką migracyjną wpisane zostały do priorytetów Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji na rok 2018.

☞ Problem bezpaństwowców omówiony jest przy art. 34 Konstytucji (Prawo do obywatelstwa polskiego)

☞ Zobacz też: Najważniejsze sprawy zakomunikowane polskiemu rządowi w 2017 r przez ETPCz **M.K. przeciwko Polsce (skarga nr 40503/17), M.A. i inni przeciwko Polsce (skarga nr 42902/17), M.K. i inni przeciwko Polsce (skarga nr 43643/17 oraz D.A. i Inni przeciwko Polsce (skarga nr 51246/17)**
Pierwsze trzy dotyczą Czeczenów a czwarta Syryjczyków, którzy znaleźli się na polsko-białoruskim przejściu granicznym w Terespolu szukając azylu w Polsce

[641] Pismo z 1 grudnia 2017 r.
[642] Pismo z 5 grudnia 2017 r.

3. WOLNOŚCI i PRAWA POLITYCZNE

Art. 57 – Wolność organizowania pokojowych zgromadzeń

Każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Ograniczenie tej wolności może określać ustawa.

Z konstytucyjnej wolności zgromadzeń można wyprowadzić kilka praw podmiotowych: prawo do organizowania zgromadzenia, kierowania jego przebiegiem, uczestniczenia lub nieuczestniczenia w zgromadzeniu i prawo do ochrony ze strony państwa lub innych władz publicznych.

Wszelka ingerencja władz publicznych w sferę wolności zgromadzeń musi być powściągliwa i musi mieć uzasadnienie prawne.

Warunkiem objęcia zgromadzenia ochroną konstytucyjną jest jego pokojowy charakter.

Ograniczenie prawa do zgromadzenia przez wprowadzenie zgromadzeń cyklicznych[643]

Od 2017 r. obowiązuje uchwalona w grudniu 2016 r. ustawa, która radykalnie ogranicza wolności zgromadzeń, m.in. przez rezerwowanie przestrzeni publicznej na tzw. zgromadzenia cykliczne i ograniczenie prawa do kontrdemonstracji.

Trybunał Konstytucyjny odrzucił w 2017 r. wątpliwości Prezydenta wobec ustawy (zaznaczyć należy jednak, że w składzie orzekającym były osoby, których status podważył sam Trybunał wyrokiem z 9 marca 2016 r., ponieważ zajęły miejsca prawidłowo obsadzone przez innych sędziów).

Dlaczego jednak ktoś, kto organizował wcześniej demonstracje czy organizował spotkania w danym miejscu, ma mieć pierwszeństwo do określonego miejsca i czasu na organizowanie demonstracji w ciągu najbliższych kilku lat? Może to naruszać samą istotę zgromadzenia, którą jest równe uprawnienie wszystkich obywateli do organizowania demonstracji.

Po drugie, skutkiem organizowanie zgromadzenia cyklicznego jest zakaz innych zgromadzeń. Co więcej, jakakolwiek inna demonstracja musi odbywać się w odległości 100 m od demonstracji cyklicznej (i każdego innego zgromadzenia), co ogranicza prawo do kontrdemonstracji. Jest to zdaniem Rzecznika bardzo poważne zagrożenie dla praw i wolności jednostki.

Stosowanie ustawy w praktyce w 2017 r. uwidoczniło ten problem.

a) Utrudnienia w organizowaniu zgromadzeń w 2017 r.

Rzecznik odniósł się do działań policji wobec uczestników zgromadzeń publicznych odbywanych w nocy z 9 na 10 lipca 2017 r. na Krakowskim Przedmieściu w Warszawie[644]. Policja w związku z zabezpieczaniem zaplanowanego na dzień 10 lipca 2017 r. zgromadzenia cyklicznego, tzw. miesięcznicy, usunęła osoby protestujące na Krakowskim Przedmieściu, przez co przeszkodziła w odbywaniu w tym miejscu zgromadzenia zgłoszonego w trybie uproszczonym oraz zgromadzenia spontanicznego.

[643] VII.613.12.2016
[644] VII.613.6.2017

Z wyjaśnień uzyskanych od Komendanta Stołecznego Policji wynika, że czynności te związane były z wnioskiem BOR. W ocenie Rzecznika takie uzasadnienie nie znajduje umocowania w Prawie o zgromadzeniach ani w ustawie o Biurze Ochrony Rządu[645]. Podjęte czynności, tj. usunięcie osób z wyznaczonej przez BOR „strefy bezpieczeństwa", nie uwzględniały zatem istoty wolności zgromadzeń, o której mowa w art. 57 Konstytucji.

Wątpliwości Rzecznika w świetle art. 57 Konstytucji budzi dodatkowo to, czy rozproszenie pokojowego zgromadzenia można uznać w przedstawionej sytuacji za konieczne, skoro działania Policji i BOR związane były z przygotowaniami do zgromadzenia, które miało odbyć się w tym miejscu, ale w późniejszym terminie (por. wyrok ETPCz w sprawie Bukta).

b) Zgromadzenie cykliczne 11 listopada 2017 r. w Warszawie[646]

Na tle sprawy dotyczącej przebiegu zgromadzenia cyklicznego 11 listopada 2017 r. w Warszawie Rzecznik wystąpił do Wojewody Mazowieckiego o wyjaśnienia dotyczące organizacji zgromadzeń cyklicznych.

Wojewoda nie tylko wydał zgodę na zgromadzenie cykliczne (Marsz Niepodległości), ale też wydał zarządzenie zastępcze o zakazie innych zgromadzeń zgłoszonych w gminie w trybie uproszczonym.

Rzecznik podkreślał, że zgodnie z orzecznictwem sądowym wyłącznie manifestacje o charakterze pokojowym chronione są prawem.

Po drugie – Rzecznik ma wątpliwości, czy wojewoda miał podstawę prawną do wydania zarządzenia zastępczego. Rzecznik zwracał również uwagę na zbyt późne wydawanie zarządzeń zastępczych przez Wojewodę, co uniemożliwiło organizatorom zgromadzeń publicznych zgłoszonych w trybie uproszczonym na skuteczne odwołanie się do sądu. Rzecznik przypomniał przy tym sprawę przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka Bączkowski przeciwko Polsce[647].

---

[645] Ustawa z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (Dz. U. z 2017 r., poz. 985; zob. pismo RPO z dnia 21 sierpnia 2017 r.)

[646] VII.613.13.2017

[647] skarga nr 1543/06

Wojewoda nie zgodził się jednak z argumentacją Rzecznika, przytoczył przy tym argumenty o pierwszeństwie zgromadzeń cyklicznych i orzecznictwo, które w ocenie Wojewody potwierdzało prawidłowość podjętych działań.

Działania funkcjonariuszy policji podczas zgromadzeń publicznych w Puszczy Białowieskiej w 2017 r. [648]

Policja i Straż Leśna używała siły wobec uczestników zgromadzeń publicznych w Puszczy Białowieskiej (wyprowadzanie w kajdankach), legitymowała uczestników manifestacji, wręczała mandaty.

Policja podjęła także czynności – związane z podejrzeniem posiadania narkotyków – dotyczące przeszukania Obozu dla Puszczy założonego przez osoby sprzeciwiające się wycince drzew w Puszczy Białowieskiej.

Rzecznik – podejmując sprawę z urzędu – wystąpił o informacje zarówno do Komendanta Powiatowego Policji w Hajnówce, jak i do Komendanta Wojewódzkiego Policji w Białymstoku, a także do Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych. Działania te prowadzi także w roku 2018, wskazując zwłaszcza na konsekwencje prawne wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE, który decyzję o wycince Puszczy uznał za nielegalną, tym samym potwierdzając zasadność i legalność protestów przeciwko takim działaniom władz.

a) Charakter zgromadzeń w Puszczy

Komendanci Policji w Hajnówce i w Białymstoku uznawali, że zgromadzenia publiczne w Puszczy Białowieskiej nie są zgromadzeniami spontanicznymi, o których mowa w art. 3 ust. 2 Prawa o zgromadzeniach.

W ocenie Rzecznika jest to błędne stanowisko. RPO zwracał uwagę na definicję zgromadzenia publicznego i zasady organizacji zgromadzeń, które zostały uregulowane w Prawie o zgromadzeniach. Wskazywał, że w odniesieniu do zgromadzenia spontanicznego Prawo o zgromadzeniach umożliwia odbycie zgromadzenia bez uprzedniego zawiadomienia. Tym samym skoro zgromadzenia publiczne, które odbywały się w Puszczy Białowieskiej, nie zostały wcześniej

[648] VII.613.4.2017

zgłoszone do właściwego organu gminy, to należy uznać, że miały charakter zgromadzeń spontanicznych.

Jednocześnie Rzecznik podkreślił, że organy władzy publicznej powinny zapewnić warunki realizacji wolności pokojowego zgromadzania się niezależnie od tego, w jakiej formie jednostki chcą z niej korzystać. Każde zgromadzenie mające charakter pokojowy korzysta bowiem z ochrony gwarantowanej w Konstytucji i aktach prawa międzynarodowego.

Rzecznik wskazywał także przesłanki rozwiązania zgromadzenia spontanicznego zawarte w art. 28 Prawa o zgromadzeniach podkreślając, że policja nie może podejmować czynności uniemożliwiających pokojowo manifestującym korzystanie ze swojej wolności (np. usuwania z miejsca odbywanego zgromadzenia) w sytuacjach innych niż te, które przewiduje art. 28 ustawy.

Manifestujący w Puszczy Białowieskiej działali pokojowo i w granicach swojej wolności zgromadzeń.

b) Bezpieczeństwo protestujących

Rzecznik zauważył również, że protest w Puszczy Białowieskiej odbywał się przy pracujących maszynach do wycinki drzew. Wątpliwości budzi brak reakcji policji. W przypadku bowiem realnego zagrożenie życia lub zdrowia ludzi policja powinna podjąć odpowiednie kroki do zagwarantowania bezpieczeństwa uczestnikom pokojowej manifestacji.

W odpowiedzi Komendant Główny Policji wskazał[649], że stanowiska przedstawione przez Komendanta Wojewódzkiego w Białymstoku oraz Powiatowego w Hajnówce nie budzą jego wątpliwości. Jeśli Rzecznik ma odmienne stanowisko, podmiotem właściwym do oceny prawno-karnej działań funkcjonariuszy policji może być właściwy organ prokuratury.

c) Działania Straży Leśnej wobec protestujących

Uwagę Rzecznika zwróciły także brutalne działania Straży Leśnej wobec aktywistów protestujących przeciw wycince drzew. Jak wynikało z informacji prasowych, Straż Leśna miała brutalnie rozbić blokadę w Puszczy Białowieskiej.

[649] Pismo z 11 grudnia 2017 r.

Z informacji z Prokuratury Rejonowej w Hajnówce wynikało, że w sprawie tej wpłynęło zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa od poszkodowanego. Prokuratura przyjęła kwalifikację z art. 231 §1 kk (nadużycie lub niedopełnienie uprawnień przez funkcjonariusza) i art. 160 §1 kk. (narażenie na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia).

Dyrektor Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych wskazał natomiast, że Straż Leśna podjęła adekwatne do okoliczności czynności wobec osób, które naruszyły zakaz wstępu do lasu. Jest to zdaniem Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych wystarczające, a zarazem konieczne rozwiązaniem prawne zmierzające do zagwarantowania bezpieczeństwa osobom trzecim w związku ze zdarzeniami powstałymi w lasach, którymi zarządza Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe.

Sankcje stosowane wobec uczestników zgromadzeń[650]

Policja interweniowała wobec uczestników zgromadzeń, którzy wyrażali swoje poglądy okrzykami. Rekwirowała im sprzęt nagłaśniający zarzucając naruszenie m.in. art. 51 § 1, czy art. 52 § 2 pkt 1 Kodeksu wykroczeń.

Rzecznik podkreślał, że istotą wolności zgromadzeń jest publiczne wyrażanie poglądów. Podjęcie interwencji przez policję, tylko dlatego, że uczestnicy pokojowej manifestacji wyrażali okrzykami poglądy, musi budzić wątpliwości.

Rzecznik zwracał uwagę właściwym komendantom policji jak i Komendantowi Głównemu Policji, że podejmowane przez policję czynności i zastosowane sankcje mogą tworzyć w społeczeństwie „efekt mrożący" i powodować obawę obywateli przed korzystaniem z wolności zgromadzeń publicznych, powstrzymując bądź zniechęcając do udziału w innych manifestacjach stanowiących realizację konstytucyjnych praw i wolności[651].

W odpowiedzi Komendant Główny Policji podkreślił, że sugestie RPO, iż działania policji mają na celu wywołanie „efektu mrożącego" w korzystaniu

[650] VII.613.4.2017

[651] Por. wyrok ETPCz w sprawie Bączkowski i inni przeciwko Polsce z 3 maja 2007 r., skarga nr 1543/06 w którym podkreślano, że odmowa zgody na zgromadzenie mogła wywołać efekt mrożący (*chilling effect*) i zniechęcić inne osoby, odwodząc od korzystania z wolności zgromadzeń ze względu na brak oficjalnej zgody na jego odbycie się i związany z tym brak gwarancji ochrony udzielanej przez władzę publiczną przed możliwymi wrogimi kontrdemonstrantami

z wolności zgromadzeń, uważa za nieuzasadnione. Zabezpieczenie zgromadzeń publicznych przez policję poprzedzane jest opracowywaniem dokumentacji planistycznej wraz z wariantami działań na wypadek różnych zagrożeń. Przed rozpoczęciem zabezpieczenia funkcjonariusze na odprawie pouczani są o obowiązku działania zgodnie z prawem i z poszanowaniem praw człowieka, jego godności oraz zasad etyki zawodowej. Ponadto Komendant podjął decyzję o powołaniu grupy roboczej pod przewodnictwem Pełnomocnika Komendanta Głównego Policji do spraw Ochrony Praw Człowieka, która rozpocznie prace nad profesjonalizacją zabezpieczenia przez Policję zgromadzeń publicznych zarówno w aspektach prawnych, taktycznych oraz polityki *public relations*.

Brak ochrony dla niektórych zgromadzeń ze strony policji[652]

Rzecznik interweniował[653] także w sprawie zgromadzenia w Radomiu 24 czerwca 2017 r., podczas którego doszło do przepychanek między zwolennikami dwóch różnych demonstracji.

Z informacji medialnych wynikało, że zaatakowana manifestacja nie była zabezpieczona przez policję. Rzecznik został poinformowany, że w wyniku czynności wyjaśniających wobec funkcjonariuszy policji wszczęto łącznie osiem postępowań dyscyplinarnych.

W wystąpieniach do Komendanta Miejskiego Policji w Radomiu, a także Komendanta Głównego Policji w tej sprawie Rzecznik wskazywał, że podstawowymi obowiązkami organów władzy publicznej związanymi z wolnością zgromadzeń jest umożliwienie odbycia zgromadzenia i następnie zabezpieczenie jego pokojowego przebiegu. Rzecznik przypomniał, że na organach władzy publicznej ciąży obowiązek zapewnienia ochrony grupom organizującym demonstracje i biorącym w nich udział, bo tylko w ten sposób można realnie gwarantować wolność zgromadzeń, bez względu na stopień kontrowersyjności przedstawianych publicznie poglądów i opinii.

---

652 VII.613.5.2017

653 VII.613.5.2017 z 26 lipca 2017 r.

Dopuszczalność wydania decyzji o zakazie odbycia zgromadzenia[654]

Przypominając standardy konstytucyjne i europejskie, swoje uwagi Rzecznik skierował również w stosunku do Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy, która wydała decyzję o zakazie zwołania zgromadzenia przed Teatrem Powszechnym w Warszawie.

Rzecznik podkreślał, że w przypadku pojawienia się zagrożenia dla bezpieczeństwa obywateli związanego z odbywającą się manifestacją, zagwarantowanie prawa do wolności zgromadzania przez organ powinno wiązać się z aktywnością funkcjonariuszy policji, którzy zobowiązani są do zabezpieczenia miejsca zgromadzenia w taki sposób, aby zapewnić bezpieczeństwo zarówno uczestników zgromadzenia jak i osób przebywających na terenie danej instytucji, nie zaś do całkowitego jej zakazania. Rzecznik przypomniał także, że nawet jeśli istnieje rzeczywiste ryzyko demonstracji publicznej powodującej zakłócenia w wyniku wydarzeń pozostających poza kontrolą osób organizujących zgromadzenia, demonstracja taka nie leży poza zakresem ochrony przewidzianej w Konstytucji i aktach prawa międzynawowego. Ponadto na organach władzy publicznej ciąży obowiązek wykazania, że w danych okolicznościach mamy faktycznie do czynienia z niemożliwą do usunięcia kolizją w sferze realizacji wolności zgromadzania się. Jednakże, jak RPO podkreślał, wolnością nie jest objęte takie zgromadzenie, którego organizatorzy i uczestnicy mają od początku niepokojowe intencje.

Decyzja Prezydenta Miasta w wyniku złożenia zażalenia została uchylona przez Sąd Okręgowy w Warszawie, a więc ostatecznie zgromadzenie odbyło się.

[654] VII.613.3.2017

Art. 58 – Wolność zrzeszania się

1. Każdemu zapewnia się wolność zrzeszania się.

2. Zakazane są zrzeszenia, których cel lub działalność są sprzeczne z Konstytucją lub ustawą. O odmowie rejestracji lub zakazie działania takiego zrzeszenia orzeka sąd.

3. Ustawa określa rodzaje zrzeszeń podlegających sądowej rejestracji, tryb tej rejestracji oraz formy nadzoru nad tymi zrzeszeniami.

Wolność zrzeszania się ujęto jako zasadę ustrojową (społeczeństwa obywatelskiego) w art. 12 Konstytucji. Jest ona źródłem szeregu praw podmiotowych, takich jak:

- *prawo do tworzenia zrzeszeń (w tym prawo swobodnego określenia celu, rodzaju, struktury władz i nazwy zrzeszenia),*
- *prawo do przystępowania lub nieprzystępowania do zrzeszeń już istniejących (w tym określenie warunków członkostwa),*
- *prawo do wystąpienia ze zrzeszenia,*
- *prawo do udziału w kierowaniu zrzeszeniem (uczestniczenia w pracach, tworzenia struktur, swobodnego działania w granicach prawa).*

Sama instytucja zrzeszenia ma także prawo do swobodnego działania. Ważnym aspektem korzystania z tej wolności jest dobrowolność zrzeszeń (art. 11 i 12 Konstytucji). Władze państwa muszą odpowiednio rozważnie decydować o ewentualnej dopuszczalnej ingerencji w wolność zrzeszania się (zawsze jedynie na podstawie i w granicach obowiązującego prawa).

Ustawa o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego[655]

Wolność zrzeszania się, gwarantowana w Konstytucji, stanowi jedno z fundamentalnych praw, jakie powinno zapewniać państwo prawa. Zrzeszanie się może być realizowane m.in. poprzez stowarzyszenia oraz fundacje.

Do Rzecznika kierowane były opinie dotyczące podjętych przez rząd inicjatyw, związanych z funkcjonowaniem III sektora. Zmiany obejmowały w pierwszej fazie powołanie Pełnomocnika Rządu ds. Społeczeństwa Obywatelskiego, przy którym sformowano zespoły eksperckie. Ich zadaniem było konsultowanie zapowiadanego *Narodowego Programu Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego*.

Prace nad Programem zostały jednak zamrożone, natomiast strona rządowa przedstawiła gotowy projekt powołania nowej instytucji – Narodowego Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (obecnie: Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego; dalej jako: Narodowy Instytut). Mimo krytyki wielu organizacji pozarządowych ustawa została przyjęta.

W toku prac nad ustawą Rzecznik przypominał[656], że propozycja powołania Instytutu nie została poprzedzona rzetelną, pogłębioną diagnozą potrzeb społeczeństwa obywatelskiego. Wątpliwości Rzecznika budził także brak jasnego wskazania, w jaki sposób powołanie Narodowego Instytutu może realnie wpłynąć na sytuację społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

Dodatkowo bardzo duże kontrowersje i obawy wśród przedstawicieli organizacji pozarządowych wywołało to, że Narodowy Instytut będzie przekazywał organizacjom środki publiczne. Zdaniem Rzecznika w procesie tym niezbędne jest zachowanie zasady równości wobec prawa, a organizacje powinny mieć zapewnione jednakowe szanse ubiegania się o środki w ramach konkursów ofert.

W kontekście standardów Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) oraz Komisji Weneckiej Rady Europy szczególną uwagę

[655] VII.070.1.2017
[656] VII.070.1.2017 z 13 lipca 2017 r.

zwraca natomiast brak wystarczających gwarancji działania nowej instytucji bez wpływów politycznych. Ustawa daje Dyrektorowi Narodowego Instytutu rozbudowane kompetencje, a stosunkowo niewielką rolę daje Radzie Narodowego Instytutu.

Prawo do zrzeszania się. Rekomendacje OBWE[657]

Opublikowane w 2015 r. rekomendacje zawierają szereg wskazówek dotyczących tego, co jest istotne dla właściwego kształtowania relacji między społeczeństwem obywatelskim i państwem. Należą do nich:

- przejrzystość,
- zakaz dyskryminacji działalności jakiejkolwiek organizacji,
- prawo państwa do kontroli wydatków funduszy publicznych,
- prawo odwołania się organizacji od decyzji o odmowie przyznania grantu,
- a także – co istotne – zapewnienie przejrzystości poprzez to, że granty są dzielone przez wiele instytucji i to niezależnych od centrum rządowego.

Sposób przyznawania dotacji z Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej[658]

Pomimo sygnałów ze strony organizacji ubiegających się o środki z Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej, Ministerstwo Sprawiedliwości, które jest dysponentem Funduszu, nie opracowało szczegółowego regulaminu określającego procedury przyznawania pomocy.

Skarżący podnosili, że nowe procedury przyznawania dotacji w znaczny sposób ograniczają możliwość świadczenia szybkiej pomocy faktycznie pokrzywdzonym. Wydłużył się też znacznie czas oceny sprawozdań, co w istotny sposób utrudnia wskazanym organizacjom dostosowanie działań do wymogów stawianych przez resort sprawiedliwości. Za niepokojącą należy również uznać praktykę bardzo późnego udostępniania organizacjom treści umów

[657] https://www.osce.org/odihr/132371?download=true
[658] VII.612.32.2017

o dofinansowanie, a także niezwracanie weksli *in blanco* wystawionych w związku z już zamkniętymi projektami[659].

Kolejne skargi do Rzecznika dotyczyły utrudnionego dostępu do informacji o konkursie ofert na powierzenie realizacji zadań ze środków Funduszu w zakresie przeciwdziałania przyczynom przestępczości. Ogłoszenie to nie zostało zamieszczone w widocznym miejscu na stronie internetowej resortu sprawiedliwości, a jedynie w Biuletynie Informacji Publicznej. Skutkiem tego było zgłoszenie się do konkursu jedynie dwóch organizacji, które dotychczas zajmowały się tego typu pomocą.

Minister przedstawił Rzecznikowi do zaopiniowania projekt rozporządzenia w sprawie Funduszu pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości, który nie rozwiązywał problemów wskazanych w wystąpieniu Rzecznika. Szczególne wątpliwości budził wymóg, by do oferty dołączać oświadczenie potwierdzające, że nie stwierdzono niezgodnego z przeznaczeniem wykorzystania środków dotacji celowej z Funduszu Sprawiedliwości przez podmiot składający ofertę.

Odpowiedzi na te uwagi[660] Rzecznik nie otrzymał.

Sprawa Centrum Praw Kobiet, Stowarzyszenia BABA i Fundacji Dajemy Dzieciom Siłę[661]

Ministerstwo Sprawiedliwości nie przyznało tym organizacjom dotacji na programy pomocowe, tłumacząc to tym (już w 2016 r), że nie oferowały one pomocy bez względu na płeć (zarzut wykluczenia mężczyzn), co nie realizowało celów konkursu.

W 2017 r. sytuacja się nie zmieniła.

Rzecznik Praw Obywatelskich prowadził też w 2017 r. postępowanie wyjaśniające w sprawie przeszukania siedzib organizacji pozarządowych działających na rzecz przeciwdziałania przemocy ze względu na płeć i udzielających wsparcia kobietom, ofiarom przemocy. Doszło do niego 4

[659] VII.612.32.2017 z 13 czerwca 2017 r.
[660] IX.022.1.2017 z 16 sierpnia 2017 r.
[661] XI.815.29.2016

października 2017 r. w związku z prowadzonym przez Prokuraturę Regionalną w Poznaniu śledztwem. Jak wynikało z doniesień medialnych, uzasadnieniem żądania wydania dokumentacji oraz przeszukania siedzib organizacji miało być śledztwo w sprawie przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków przez urzędników Ministerstwa Sprawiedliwości w latach 2012-2015 przy przyznawaniu, kontrolowaniu wydatkowania oraz rozliczaniu środków z Funduszu Pomocy Osobom Pokrzywdzonym Przestępstwem.

Regulacje dotyczące nadzoru nad stowarzyszeniami[662]

Nadzór nad stowarzyszeniami innymi niż stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego może prowadzić do nadużyć.

Zgodnie z Prawem o stowarzyszeniach[663] nadzór nad stowarzyszeniami innymi niż stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego sprawuje starosta. Dysponuje on licznymi instrumentami pozwalającymi na ingerencję w działalność stowarzyszenia. Zdaniem Rzecznika regulacje takie mogą powodować zbyt daleko idącą swobodę w korzystaniu z narzędzi nadzoru. Rzecznik zwrócił się[664] do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o rozważenie zmiany przepisów, poprzez wprowadzenie mechanizmu gwarantującego obiektywizm i bezstronność w wykonywaniu przez starostów nadzoru nad stowarzyszeniami, w szczególności poprzez wprowadzenie instytucji wyłączenia organu nadzoru.

W odpowiedzi Minister wyraził pogląd[665], że kompetencje starostów w zakresie nadzoru nad stowarzyszeniami mają swoje umocowanie w zasadzie samodzielności wykonywania zadań przez jednostki samorządu terytorialnego. Stwierdził jednocześnie, że nie docierały do niego sygnały o nieprawidłowościach w nadzorze starostów nad stowarzyszeniami.

Rzecznik przyjął wyjaśnienia Ministra do wiadomości.

---

[662] V.612.1.2016
[663] Ustawa z 7 kwietnia 1989. (Dz.U. z 2015 r. poz. 1393, ze zm.)
[664] V.612.1.2016 z 20 lutego 2017 r.
[665] Pismo z 27 marca 2017 r.

Jak wyglądają, a jak powinny wyglądać relacje trzeciego sektora z rządem?

2 marca 2017 r. rzecznik praw obywatelskich Adam Bodnar zaprosił przedstawicieli organizacji pozarządowych do dyskusji na temat relacji III sektora z rządem, w tym kształtu i zasad działania zapowiadanego Narodowego Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego. Sam pomysł takiego spotkania pojawił się podczas jednego z posiedzeń Rady Społecznej działającej przy RPO.

W spotkaniu udział wzięli m.in. przedstawiciele Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych, Fundacji OPOR, Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska, Ordo Iuris, Fundacji Regionalne Centrum Informacji i Wspomagania Organizacji Pozarządowych w Gdańsku, Związku Dużych Rodzin 3+, Stowarzyszenia Odra-Niemen, Fundacji Stabilo, Parlamentu Seniorów, Amnesty International, INPRIS.

Art. 59 – Wolności związkowe

1. Zapewnia się wolność zrzeszania się w związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników oraz w organizacjach pracodawców.

2. Związki zawodowe oraz pracodawcy i ich organizacje mają prawo do rokowań, w szczególności w celu rozwiązywania sporów zbiorowych, oraz do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień.

3. Związkom zawodowym przysługuje prawo do organizowania strajków pracowniczych i innych form protestu w granicach określonych w ustawie. Ze względu na dobro publiczne ustawa może ograniczyć prowadzenie strajku lub zakazać go w odniesieniu do określonych kategorii pracowników lub w określonych dziedzinach.

4. Zakres wolności zrzeszania się w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców oraz innych wolności związkowych może podlegać tylko takim ograniczeniom ustawowym, jakie są dopuszczalne przez wiążące Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowe.

Artykuł ten konkretyzuje ogólną wolność zrzeszania się z art. 58 Konstytucji. Wolność działalności w związkach zawodowych jest niezwykle istotna z perspektywy historii Polski, dlatego przepis ten jest szczególnie rozbudowany i reguluje różnorodne zagadnienia. Gwarantuje to bowiem, że ograniczenia tej wolności zgodne z art. 31 ust. 3 zawarte w ustawie nie mogą wykraczać poza szczegółowo określone ramy. Formy zrzeszania się przewidziane w tym przepisie Konstytucji to:

- *związki zawodowe,*
- *organizacje społeczno-zawodowe rolników,*
- *organizacje pracodawców.*

Prawo do zrzeszania się w związkach zawodowych pracowników zatrudnionych na innych umowach niż umowa o pracę – niewykonany wyrok Trybunału Konstytucyjnego

Prawo do zrzeszania się w związkach zawodowych powinno przysługiwać też zatrudnionym na umowach cywilnoprawnych oraz samozatrudnionym posiadającym status pracownika w znaczeniu określonym w Konstytucji. Tak jednak nadal nie jest, mimo że Trybunał Konstytucyjny już 2 czerwca 2015 r. orzekł[666], że unormowania ustawowe, dotyczące zrzeszania się w związkach zawodowych, są niezgodne z Konstytucją.

Trybunał zaznaczył, że podmiotem wolności zrzeszania się w związku są pracownicy, ale w konstytucyjnym rozumieniu tego pojęcia, czyli wszyscy wykonujący określoną pracę zarobkową, pozostający w stosunku prawnym z podmiotem, na rzecz którego ją świadczą oraz posiadający interesy zawodowe związane z wykonywaniem pracy, które mogą być grupowo chronione.

Definicja pracownika przyjęta w kodeksie pracy jest więc zbyt wąska i nie może być wprost użyta do określania sposobu korzystania z wolności zrzeszania się w związkach zawodowych.

O wykonanie tego wyroku TK RPO apelował do władz wielokrotnie[667], jednak do końca 2017 r. nic się w tej dziedzinie nie zmieniło.

Projekt nowelizacji zmian ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych rozszerzający zakres podmiotowy prawa do tworzenia i wstępowania do związków zawodowych na wszystkie osoby świadczące pracę za wynagrodzeniem, bez względu na podstawę zatrudnienia jest procedowanyw Sejmie w 2018 r.[668]

☞ Sprawa dziennikarza-związkowca zwolnionego z pracy za krytykę pracodawcy opisana jest przy art. 54 Konstytucji (Wolność słowa)

[666] K 1/13
[667] III.7040.6.2016, np. z 20 stycznia 2016 r.
[668] Sprawozdanie Komisji Polityki Społecznej i Rodziny o rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz niektórych innych ustaw druki nr 1933, 2420, 2420-A

Art. 60 – Prawo równego dostępu do służby publicznej

Obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach.

Prawo to przysługuje jedynie obywatelom polskim korzystającym z pełni praw publicznych. Nie dotyczy osób prawnych i innych podmiotów zbiorowych.

Regulacja ta tworzy prawo równego dostępu do służby cywilnej. Posługuje się wyrażeniem „dostęp na jednakowych zasadach". Jednakowe zasady mają zapewnić równość szans wszystkich spełniających określone warunki osób, które ubiegają się o objęcie służby publicznej Szczególnie ważne jest w tym kontekście równe traktowanie kobiet i mężczyzn.

Prawo do „dostępu" nie oznacza automatycznego przyjęcia do służby publicznej, a jedynie możliwość ubiegania się. Państwo ma obowiązek stworzenia formalnych gwarancji zapobiegających nieuzasadnionej i bezprawnej dyskryminacji.

Wygaśnięcie stosunku pracy z pracownikami przy przekształceniach organizacyjnych w sektorze publicznym

W 2017 r. przy reorganizacji instytucji publicznych ustawodawca stosował zasadę, która pozbawia pracowników praw, które chronią sumiennie i starannie wykonujących obowiązki przed utratą pracy z przyczyn od nich niezależnych. Takie gwarancje przewiduje Kodeks pracy. Wykorzystane tu zostały z pewną modyfikacją ogólne regulacje odnoszące się do transferu zakładu pracy lub jego części. W praktyce wyglądało to tak, że jedna instytucja była likwidowana, a druga przejmowała jej zadania. Dla pracowników oznaczało to wygaśnięcie stosunków pracy. Mogli dostać propozycje pracy w nowej instytucji lub nie.

W ramach tej konstrukcji ustawodawca wyraźnie wskazuje jednostkę przejmującą i zastrzega, że stosunki pracy pracowników, którym pracodawca przejmujący w określonym terminie nie zaproponuje nowych warunków pracy i płacy, wygasają. Nie podaje się przy tym kryteriów, którymi winien kierować się pracodawca przejmujący przy podejmowaniu decyzji o zaproponowaniu albo niezaproponowaniu nowych warunków pracy i płacy.

W takiej sytuacji pracownikom przysługuje bardzo ograniczona możliwość kontroli sądowej mechanizmów wygaśnięcia stosunku pracy.

a) Procedura wygaszania stosunków pracy z pracownikami Biura Trybunału Konstytucyjnego[669]

Metoda ta została zastosowana już w 2016 r. w Biurze Trybunału Konstytucyjnego. Pracownikom, którym bez podania jakiejkolwiek przyczyny nie zaproponowano nowych warunków pracy i płacy, wygasły stosunki pracy z mocy samego prawa 30 września 2017 r.

RPO skierował wniosek do Trybunału Konstytucyjnego, w którym zakwestionował m.in. regulacje mające na celu weryfikację dotychczasowych pracowników Biura Trybunału Konstytucyjnego[670]. Skarżone przepisy nie wskazują bowiem żadnych przesłanek merytorycznych, którymi powinien

[669] VII.510.31.2016

[670] Ustawa z 13 grudnia 2016 r. (Dz.U. poz. 2074), Ustawa z 30 listopada 2016 r. (Dz.U. poz. 2073), Ustawa z 30 listopada 2016 r. (Dz.U. poz. 2072)

kierować się pracodawca, decydując o tym, że stosunek pracy z pracownikiem Biura Trybunału Konstytucyjnego ustanie przez jego wygaśnięcie. W ocenie RPO oznacza to, że ustawodawca odstąpił od konstytucyjnego obowiązku stosowania gwarancji prawnych ochrony pracownika przed nieuzasadnionymi działaniami pracodawcy (art. 24 Konstytucji). Skarżony przepis ustawy narusza też art. 60 Konstytucji, ponieważ nie zapewnia obiektywnych kryteriów doboru osób do dalszego pełnienia służby publicznej, nie gwarantuje też równości szans i ochrony przed dyskryminacją.

Trybunał Konstytucyjny nie podzielił zastrzeżeń Rzecznika[671]: zmiany w strukturze jednostek pomocnych Trybunału zostały odsunięte w czasie (ponad roczne *vacatio legis*), więc pracownicy Biura Trybunału Konstytucyjnego mieli czas na dostosowanie się do nowej sytuacji prawnej. Ponadto ustawa przyznała odprawy pieniężne pracownikom Biura Trybunału Konstytucyjnego, z którymi doszło do wygaśnięcia stosunku pracy z powodu nieprzyjęcia nowych warunków pracy albo nieprzedstawienia im nowych warunków pracy. Trybunał podkreślił, że wskazane w ustawie rozwiązanie jest korzystniejsze od tych, które przewiduje Kodeks pracy.

Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wskazany we wniosku art. 60 Konstytucji jest tu nieadekwatnym wzorcem kontroli: prawo dostępu do służby publicznej nie jest prawem socjalnym, a prawem politycznym. Nie można z niego wywodzić gwarancji ochrony pracowników, także tych, którzy są zatrudnieni w organach władzy publicznej.

b) Reorganizacja w Krajowej Radzie Sądownictwa i Sądzie Najwyższym

Próby zastosowania konstrukcji wygaśnięcia stosunków pracy podejmowane były także w toku prac legislacyjnych dotyczących reorganizacji Krajowej Rady Sądownictwa oraz zmiany ustawy o Sądzie Najwyższym.

Rzecznik ostrzegał przed nimi[672].

Ostatecznie w ustawach przyjętych pod koniec 2017 r. nie zostały wprowadzone.

---

[671] Wyrok TK z 24 października 2017 r., sygn. akt K 1/17
[672] III.7040.82.2017 z 31 maja 2017 r.

c) Zmiany w ustawie o służbie cywilnej

Osoby, które zostały zatrudnione na podstawie otwartego i konkurencyjnego naboru, spełniające szczegółowe kryteria określone w ustawie o służbie cywilnej, mogły w krótkim terminie utracić zatrudnienie tylko dlatego, że ustawodawca zdecydował się zastąpić dotychczasowy konstytucyjny wymóg bezstronności, rzetelności i neutralności politycznej swobodnym uznaniem organu powołującego.

Uchwalona 10 grudnia 2015 r. zmiana ustawy o służbie publicznej doprowadziła do ważnych przekształceń modelu funkcjonowania administracji rządowej. Rzecznik Praw Obywatelskich skierował do Trybunału Konstytucyjnego wniosek, kwestionujący usunięcie przepisów gwarantujących dostęp do wyższych stanowisk w służbie cywilnej w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru oraz zmieniających regułę obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej i wprowadzających instytucję powołania w rozumieniu przepisów kodeksu pracy[673].

Rzecznik krytycznie ocenił konstytucyjność wygaśnięcia stosunku pracy z osobami zajmującymi wyższe stanowiska w służbie cywilnej po upływie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej, jeżeli przed upływem tego terminu nie zostaną im zaproponowane nowe warunki pracy lub płacy.

Zakwestionowana regulacja nie zawiera jakichkolwiek kryteriów pozwalających na merytoryczną weryfikację dotychczasowej kadry urzędniczej zatrudnionej na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej.

Wniosek Rzecznika do Trybunału Konstytucyjnego z 2016 r. pozostaje nierozpoznany.

d) Utworzenie Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa

Także w przepisach wprowadzających ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa wprowadzono mechanizm wygaszania stosunków pracy. I w tej ustawie nie ustalono żadnych kryteriów, którymi należałoby się kierować przy podejmowaniu decyzji o zaproponowaniu lub niezaproponowaniu nowych warunków pracy i płacy[674].

---

[673] III.7040.9.2016

[674] Ustaw a z 23 marca 2017 r. (Dz.U. poz. 624)

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa powstał w ramach poprawiania działania agencji rolniczych jako podstawowa instytucja realizująca zadania w zakresie programowania rozwoju obszarów wiejskich. Przejęła ona zasoby majątkowe i osobowe Agencji Rynku Rolnego i Agencji Nieruchomości Rolnych.

W wystąpieniach[675] kierowanych do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi RPO wskazał, że mechanizm selektywnego wygaszania stosunków pracy wymaga krytycznej oceny, w szczególności na tle wzorców wynikających z art. 2 oraz art. 60 Konstytucji. RPO przypomniał, że w świetle orzecznictwa trybunalskiego możliwość takiego rozwiązania odnosi się do sytuacji nadzwyczajnych, związanych z koniecznością realizowania innych ważnych wartości konstytucyjnych.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w odpowiedziach[676] prezentował stanowisko, że wprowadzony mechanizm wygaszania stosunków pracy nie narusza wątpliwości konstytucyjnych.

e) Utworzenie Krajowej Administracji Skarbowej

1 marca 2017 r. weszła w życie reforma struktury administracji skarbowej. Wprowadzono Krajową Administrację Skarbową. Administracja podatkowa, kontrola skarbowa i Służba Celna zostały skonsolidowana. Pracodawca Krajowej Administracji Skarbowej zyskał znaczne uprawnienia w zakresie dalszego zatrudniania na podstawie stosunku pracy lub stosunku służby.

W ustawie zabrakło przepisów, które dawały ochronę pracownikom przed bezprawnym zwolnieniem z pracy.

[675] III.7041.8.2017 z 15 maja 2017 r. i z 4 lipca 2017 r.
[676] Pismo z 22 czerwca 2017 r., pismo z 21 lipca 2017 r.

- ☞ Wygaszenie z mocy prawa stosunków służbowych funkcjonariuszy celnych – omówione są też w Części II, Ochrona Praw Funkcjonariuszy

- ☞ Problem „ucywilniania", tzn. przekształcania stosunków służbowych funkcjonariuszy celnych w stosunki pracy – omówiony jest też w Części II, Ochrona Praw Funkcjonariuszy

- ☞ Problem zwolnień ze stanowisk kierowniczych w policji osób zatrudnionych w przeszłości w Milicji Obywatelskiej – w Części II, Ochrona Praw Funkcjonariuszy

Sytuacja prokuratorów po wprowadzeniu zmian w ustawie o prokuraturze

Trybunał Konstytucyjny nie odniósł się do tej pory do wniosku RPO z 2016 r. w sprawie sposobu przenoszenia prokuratorów po likwidacji Prokuratury Generalnej i prokuratur apelacyjnych[677].

Nowa ustawa o prokuraturze pozwoliła na potraktowanie prokuratorów w sposób, który przekreśla cały dotychczasowy dorobek zawodowy. Reorganizacja prokuratury stała się bowiem podstawą do całkowicie arbitralnej weryfikacji kadrowej. Arbitralnej, bo ustawa nie zawiera kryteriów jej przeprowadzenia.

Nowe prawo o prokuraturze[678] wprowadziło Prokuraturę Krajową w miejsce Generalnej. Zamiast prokuratur apelacyjnych są teraz prokuratury regionalne, zniesione też zostały wojskowe jednostki organizacyjne prokuratury. Pracujący w likwidowanych jednostkach prokuratorzy albo dostali powołania do nowych jednostek, albo trafiali do prokuratury niższego rzędu. Po latach pracy i budowania pozycji zawodowej zostaje im tylko tytuł „prokuratora byłej Prokuratury Generalnej" albo „prokuratora byłej Prokuratury Apelacyjnej".

Prokurator nie może wyjaśnić, dlaczego stał się „byłym" – w ustawie nie ma żadnych kryteriów oceny pracy zawodowej prokuratora. Ustawodawca pozostawił politykowi – ministrowi sprawiedliwości i prokuratorowi generalnemu – całkowitą i niczym nieskrępowaną swobodę decyzji personalnych.

Dla prokuratora przeniesienie stanowi jedną z najsurowszych kar dyscyplinarnych. Swoją surowością ustępuje jedynie wydaleniu ze służby. W

[677] VII.519.5.2016
[678] Dz. U. poz. 177 z 2016 r.

postępowaniu dyscyplinarnym, w którym prokuratorowi wymierzana jest kara przeniesienia na inne miejsce służbowe, prokurator korzysta jednak z dwuinstancyjnego sądownictwa dyscyplinarnego, a ponadto ma możliwość złożenia kasacji do Sądu Najwyższego.

Ustawowe gwarancje nieprzenoszenia prokuratora nie działają jednak w momencie reorganizacji. I to jest istota wprowadzonych zmian. Jasne jest bowiem, że przekształcenie Prokuratury Generalnej w Krajową a apelacyjnych w regionalne nie ma fundamentalnego znaczenia dla zadań realizowanych przez te jednostki organizacyjne.

Także Komisja Wenecka przedstawiając 11 grudnia 2017 r. opinię dotyczącą ustawy o prokuraturze[679] wyraziła zaniepokojenie sytuacją prokuratorów. Wskazała m.in., że procedura konkursowa przewidziana jest tylko przy powoływaniu na stanowisko prokuratora prokuratury rejonowej (a nawet w takim przypadku nie zawsze), zaś w ogóle nie jest stosowana przy awansowaniu na wyższe stanowisko. Komisja podkreśla, że wyłonienie najlepszych kandydatów w drodze konkursu podczas awansowania jest równie istotne jak przy pierwszym powołaniu[680]. Ponadto Komisja zauważa, że nawet w przypadku przeprowadzenia konkursu, ustawa nie przewiduje obowiązku powołania na dane stanowisko jego zwycięzcy[681].

Ograniczanie dostępu do służby publicznej wobec sędziów, asesorów i ławników na skutek wprowadzenia wymogu posiadania wyłącznie obywatelstwa polskiego[682]

Nowa ustawa o Sądzie Najwyższym[683] wprowadziła ograniczenia dostępu do służby publicznej wobec sędziów, asesorów i ławników na skutek wprowadzenia wymogu posiadania wyłącznie obywatelstwa polskiego. Już w toku prac nad ustawą [684] Rzecznik zwrócił się w tej sprawie[685] do Marszałka Sejmu.

[679] http://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/2359
[680] Punkt 85 opinii Komisji Weneckiej
[681] Punkt 88 opinii Komisji Weneckiej
[682] VII.561.8.2017
[683] Dz.U. z 2018 r., poz. 5.
[684] Druk sejmowy nr 2003
[685] VII.561.8.2017 z 29 listopada 2017 r.

Istota sprawy sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy wprowadzenie wobec obywatela polskiego zakazu posiadania jednocześnie dodatkowo obywatelstwa innego państwa jest zgodne z konstytucyjnymi standardami dopuszczalnych ograniczeń w zakresie korzystania z wolności lub praw.

Wskazując na niekonstytucyjność przyjętych w ustawie rozwiązań Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości w 2018 r. [686].

Wyrok NSA dotyczący odmowy powołania sędziów przez Prezydenta

Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargi czterech osób, którym Prezydent odmówił powołania na sędziów. Rzecznik Praw Obywatelskich przyłączył się do tego postępowania, ale NSA nie uwzględnił argumentów Rzecznika. W uzasadnieniu postanowienia NSA stwierdził, że powołanie sędziego nie stanowi sprawy administracyjnej[687]. NSA podzielił stanowisko sądu pierwszej instancji[688], że zaskarżone postanowienia Prezydenta nie podlegają kontroli sądów administracyjnych. NSA uznał, że powołanie sędziego nie stanowi sprawy administracyjnej, ponieważ nie ma stosunku administracyjnoprawnego między Prezydentem a osobą, co do której został przedstawiony przez KRS wniosek o powołanie sędziego.

☞ Problem odwoływanie prezesów sądów bez uzasadnienia oraz wpływu Ministra Sprawiedliwości na to, kto może być sędzią (weryfikacja kadr w sądownictwie) opisane zostały przy art. 45 Konstytucji (Prawo do sądu) w części poświęconej nowelizacji ustawy o sądach powszechnych[689]

Zamknięcie dostępu do zawodu sędziego[690]

Na podstawie skarg oraz doniesień medialnych Rzecznik powziął informację o planowanych przez Ministra Sprawiedliwości (w ustawie o sądach powszechnych) zmianach zmierzających do zamknięcia dostępu do

[686] VII.561.8.2017 z 15 lutego 2018 r.
[687] Sygn. akt I OSK 857/17 oraz i OSK 858/17
[688] Sygn. akt II SA/Wa 1675/16
[689] VII.510.27.2017
[690] VII.603.3.2017

zawodu sędziego wobec osób, które nie ukończyły Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury w Krakowie.

Po wejściu w życie ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw[691], Rzecznik wskazał Ministrowi Sprawiedliwości na problem dostępu do stanowisk asesorskich oraz sędziowskich w sądach powszechnych przez osoby, które ukończyły aplikację sądową prowadzoną przy sądach apelacyjnych przed utworzeniem Krajowej Szkoły Sądownictwa.

W opinii Rzecznika, ale także Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Asystentów Sędziów, preferowanie aplikantów KSSiP od osób, które odbyły aplikację sądową na tzw. starych zasadach albo 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[692].

Minister Sprawiedliwości odpowiedział[693], że zdecydował się wydłużyć do siedmiu lat okres przejściowy, w którym osoby spełniające wymagania do powołania na stanowisko sędziego sądu rejonowego zachowają możliwość ubiegania się o stanowisko sędziowskie.

Złożenie przez KRS sprzeciwu wobec powierzenia obowiązków sędziego 265 asesorom, mianowanym przez Ministra Sprawiedliwości[694]

30 października 2017 r. Krajowa Rada Sądownictwa poinformowała o złożeniu sprzeciwu wobec powierzenia obowiązków sędziego 265 asesorom, którzy zostali mianowani przez Ministra Sprawiedliwości.

Rzecznik zwrócił się[695] do Przewodniczącego KRS o zapewnienie skutecznej ochrony praw tych asesorów sądowych w postępowaniu przed KRS. 16 listopada

[691] Dz.U. poz. 1139
[692] VII.603.3.2017 z 9 lutego 2017 r. i 24 października 2017 r.
[693] Pismo z 14 listopada 2017 r.
[694] VII.510.56.2017

2017 r. KRS zdecydowała o możliwości wykorzystania art. 45 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa w stosunku do tych asesorów. Przepis ten pozwala w przypadku ujawnienia nowych okoliczności na ponowne rozpatrzenie sprawy. Przy sprzeciwie KRS argumentowała, że w dokumentacji każdego z asesorów były braki. Dotyczyły m.in. badań lekarskich i psychiatrycznych, a także dyplomów ukończenia aplikacji. Dodatkowe dokumenty, które umożliwiły ponowne rozpatrzenie ich aplikacji przez KRS, przedstawiło 255 asesorów.

Ostatecznie KRS podjęła uchwałę o uchyleniu sprzeciwu wobec 252 asesorów, a w stosunku do trzech osób ten sprzeciw został utrzymany.

Procedura naboru na stanowiska urzędnicze w jednostkach samorządu terytorialnego[696]

Do Rzecznika wpływały skargi od osób, które ubiegały się o stanowisko w jednostkach samorządu terytorialnego: określona przepisami ustawowymi konkursowa procedura nie daje im możliwości kontroli prawidłowości jej przebiegu.

Rzecznik sygnalizował już ten problem Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, wskazując, iż ustawa o pracownikach samorządowych[697] przyjmując konkurs jako metodę obsadzania stanowisk urzędniczych, w tym kierowniczych, nie zawiera odpowiednich procedur kontrolnych i odwoławczych od wyniku konkursu.

Minister zgodził się z Rzecznikiem, uznając za zasadne rozważenie potrzeby podjęcia prac legislacyjnych w omawianym zakresie. Jednak w nowej ustawie o pracownikach samorządowych[698] również nie przewidziano odpowiednich procedur kontrolnych i odwoławczych od wyniku konkursu. Procedurę naboru, podobnie jak w poprzednio obowiązującej ustawie, kończy informacja o wynikach naboru. Tymczasem w świetle uchwały[699] składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego sprawy dotyczące postępowania konkursowego w służbie publicznej powinny być rozpatrywane przez sądy administracyjne (należą do ich kognicji).

---

[695] VII.510.56.2017 z 10 listopada 2017 r.
[696] III.7040.3.2017
[697] Ustawa z 22 marca 1990 r. (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593, ze zm.)
[698] Ustawa z 21 listopada 2008 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 902)
[699] Uchwała z 29 czerwca 2006 r., III PZP 1/06

Ostateczny wynik postępowania konkursowego powinien zatem mieć charakter decyzji, od której stronie przysługiwałaby droga odwoławcza, z Naczelnym Sądem Administracyjnym włącznie.

Rzecznik zwrócił się[700] do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o podjęcie działań legislacyjnych, ale ten odpowiedział[701], że próba uregulowania kwestii zakończenia procedury naboru formą decyzji administracyjnej mogłaby zostać odebrana jako ingerencja w samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w zakresie kształtowania polityki kadrowej. Co więcej, w opinii MSWiA nie ma wątpliwości, że przepisy ustawy o pracownikach samorządowych zapewniają otwarty i konkurencyjny nabór na stanowiska urzędnicze, a umieszczenie informacji o wolnym stanowisku, obejmującej wymagania z nim związane w Biuletynie Informacji Publicznej, zapewnia nieograniczony dostęp wszystkich zainteresowanych udziałem w postępowaniu.

[700] III.7040.3.2017 z 7 kwietnia 2017 r.
[701] Pismo z 11 maja 2017 r.

Art. 61 ust. 1 – Prawo dostępu do informacji publicznej

Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.

Prawo dostępu do informacji publicznej, czyli prawo do informacji o działalności organów władzy publicznej, a także osób pełniących funkcje publiczne, zagwarantowane jest jedynie obywatelom, co jest związane z politycznym charakterem tego prawa. Warto wskazać, ze konstytucyjne prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska jest zagwarantowane każdemu, także osobom nieposiadającym obywatelstwa (art. 74 ust. 3).

Prawo do informacji publicznej przysługuje bez względu na ewentualny interes prawny w dostępie do danej informacji, dlatego nie jest konieczne podawanie powodu ubiegania się o informację. Może być też realizowane w różnych formach.

Prawo obywateli nie jest ograniczone tylko do organów przedstawicielskich. Z treści art. 61 ust. 1 wynika, że obejmuje ono także uzyskiwanie informacji o działalności samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych jednostek organizacyjnych, jeśli wykonują one zadania władzy publicznej, a także jeśli gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.

Zapowiadane zmiany w projekcie ustawy o jawności życia publicznego dotyczące dostępu do informacji publicznej

a) Informacja publiczna[702]

Regulacje zaproponowane w 2017 r. w projekcie ustawy o jawności życia publicznego[703] **związane są bezpośrednio z zagwarantowanym w Konstytucji prawem do informacji o działalności władzy publicznej, a także powiązanym z nim prawem do ochrony życia prywatnego.** Z tego względu Rzecznik przedstawił stawisko w sprawie tych zmian w proponowanych w projektach ustawy o jawności życia publicznego z 23 października 2017 r. oraz z dnia 12 grudnia 2017 r.

Rzecznik zwrócił uwagę[704], że niektóre propozycje mogą znacznie ograniczyć dostęp do informacji publicznej i będą stanowić regres w stosunku do obowiązujących rozwiązań. Tak zadziałałby mechanizm uzależniający udostępnienie informacji publicznej od opłaty w przypadkach określonych w art. 20 projektu. W ocenie Rzecznika uiszczenie opłaty naliczonej przez podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji nie powinno mieć wpływu na realizację prawa obywatela do informacji o działalności władzy publicznej.

Projekt proponował też możliwość odmowy udostępnienia informacji publicznej ze względu na składanie przez wnioskodawcę wniosków o informację publiczną w sposób „uporczywy". Projekt nie precyzował pojęć, tj. nie wyjaśniał, co oznacza, że wnioskodawca „w sposób uporczywy składa wnioski" ani tego, że realizacja tych wniosków „znacząco utrudniłaby działalność podmiotu". Przyjęcie zatem przepisu, który jest bardzo ogólny, nieostry i pozostawiony subiektywnej ocenie podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej rodziłoby poważne niebezpieczeństwo wykorzystywania tej instytucji do możliwości nieuzasadnionej odmowy udostępnienia informacji publicznej.

Na aprobatę zasługiwało natomiast usunięcie przesłanki warunkującej uzyskanie informacji przetworzonej w zakresie „w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego". Rzecznik dostrzegł jednak potrzebę dookreślenia

[702] VII.6061.1.2017
[703] https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12304351
[704] VII.6061.1.2017 z 3 listopada 2017 r.

pojęcia informacji przetworzonej, ponieważ brak takiej definicji może w praktyce powodować odmowę jej udostępnienia ze względu na „znaczące utrudnienia".

Wątpliwości Rzecznika wzbudził również przepis projektu ustawy, który przewiduje, że ograniczenie prawa dostępu do informacji publicznej ze względu na ochronę prywatności osoby fizycznej, czy tajemnicę przedsiębiorcy nie dotyczy postępowań administracyjnych. W ocenie Rzecznika umożliwienie dostępu do wszystkich informacji zawartych w aktach administracyjnych może prowadzić do nadmiernej ingerencji w sferę życia prywatnego czy w sferę działalności przedsiębiorcy. Tym samym będzie stanowić nieproporcjonalną ingerencję w prawo określone w Konstytucji.

Ponadto w ocenie Rzecznika nie było podstaw do ograniczania obowiązku udostępniania umów cywilnoprawnych tylko do organów władzy publicznej. Projekt ustawy przewidywał bowiem, że ograniczenie prawa dostępu do informacji publicznej nie dotyczy umów cywilnoprawnych zawieranych przez organy władzy publicznej oraz wykonywania tych umów. Zdaniem Rzecznika przepis ten powinien uwzględniać również inne podmioty zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej.

Kiedy pojawił się kolejny projekt ustawy (z 12 grudnia 2017 r.) Rzecznik wskazywał[705], że pomimo wielu zmian w stosunku do pierwszego projektu, nadal wiele rozwiązań budziło poważne wątpliwości z punktu widzenia standardów konstytucyjnych i międzynarodowych w tym zakresie.

Rzecznik zauważył, że projektodawca zrezygnował z większości zmian zaproponowanych w projekcie ustawy z dnia 23 października 2017 r., odnoszących się do zasad środków i trybu udostępnienia informacji publicznej, co do których Rzecznik przedstawiał krytyczną opinię.

Wprowadzono jednak definicję informacji przetworzonej, która budzi zastrzeżenia[706] – jest niejasna, przez co rodzi trudności interpretacyjne. Rzecznik negatywnie ocenił również przywrócenie, w odniesieniu do regulacji dotyczącej udostępnienia informacji przetworzonej – tj. do art. 5 ust. 1 projektu, przesłanki wykazania istotnego interesu publicznego przy uzyskiwaniu informacji.

Rzecznik ponownie podkreślił i podtrzymał swoje stanowisko zawarte w opinii do projektu z 23 października 2017 r., że prace nad projektem ze względu

[705] VII.6061.1.2017 z dnia 19 grudnia 2017 r.
[706] W art. 2 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 5 ust. 1

na obawy o obniżenie standardu ochrony praw obywatelskich w Polsce oraz poważne wady legislacyjne nie powinny być w tym kształcie kontynuowane.

b) Konsultacje i lobbing[707]

Projekt ustawy o jawności[708] wprowadza zmiany w regulacjach dotyczących konsultacji aktów prawnych, które obecnie reguluje Regulamin pracy Rady Ministrów. Zakłada on, że konsultacje publiczne muszą trwać co najmniej 14 dni i czas ten można skrócić przedstawiając szczegółowe uzasadnienie. Nowa propozycja takiego terminu w ogóle nie zawiera. Zakłada zatem dowolność w ustalaniu czasu na konsultacje, co w konsekwencji może prowadzić do iluzoryczności tego przepisu (jest to w pewnym sensie legalizacja dzisiejszej praktyki, czego przykładem jest bardzo krótki termin wyznaczony na konsultacje niniejszego projektu).

Projekt zakłada uchylenie w całości ustawy o działalności lobbingowej. Proponuje nową definicję lobbingu, której nie można uznać za w pełni precyzyjną, odnosi się ona bowiem do aktywności dużej, trudnej do oszacowania grupy różnorodnych podmiotów („niebędących organami władzy publicznej lub upoważnionymi przez te organy przedstawicielami") obejmujących m.in. obywateli, organizacje społeczne itd. W takiej sytuacji powstaje poważna obawa, że organizacjom takim uniemożliwione zostanie w praktyce uczestnictwo w procesach decyzyjnych, w tym przedstawianie opinii i postulatów.

Pojęcie „dokumentu wewnętrznego"

W orzecznictwie sądów administracyjnych wykształciła się koncepcja dokumentu wewnętrznego, który nie podlega udostępnieniu na wniosek o informację publiczną.

Zgodnie z tą koncepcją, dokumentem wewnętrznym niepodlegającym udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej jest informacja o charakterze roboczym (zapiski, notatki), który został utrwalony w formie tradycyjnej lub elektronicznej i stanowią pewien proces myślowy, proces rozważań, etap wypracowywania finalnej koncepcji, przyjęcia ostatecznego stanowiska przez

[707] VII.6061.1.2017
[708] https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12304351

pracownika lub zespół. Wskazuje się, że w takim przypadku można mówić o pewnym stadium na drodze do wytworzenia informacji publicznej. Dlatego – uznając, że projekt wniosku o wypowiedzenie Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej jest dokumentem wewnętrznym – Minister Sprawiedliwości nie udostępnił go na żądanie Polskiego Towarzystwa Prawa Antydyskryminacyjnego.

Rzecznik Praw Obywatelskich przyłączył się do postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie w sprawie ze skargi PTPA na bezczynność Ministra Sprawiedliwości. W ocenie PTPA oraz RPO żądany dokument zawiera informacje publiczne i podlega udostępnieniu w trybie z ustawy o dostępie do informacji publicznej. Trafił już bowiem do innych podmiotów, nie może być więc wewnętrznym ministerialnym dokumentem, jak twierdzi Minister Sprawiedliwości.

Wyrokiem z dnia 16 listopada 2017 r.[709] WSA w Warszawie zobowiązał Ministra Sprawiedliwości do rozpatrzenia wniosku PTPA. Minister złożył jednak skargę kasacyjną.

W stanowisku zaprezentowanym przed NSA Rzecznik zwrócił uwagę, że wykreowanie w orzecznictwie sądowym znaczenia „dokumentu wewnętrznego" spowodowało, że pomimo braku podstawy prawnej w Konstytucji RP i ustawach, umożliwiono podmiotom zobowiązanym do udzielenia informacji publicznej ograniczanie dostępu do wielu informacji, a skarga kasacyjna w tej sprawie jest przykładem próby skorzystania z takiej koncepcji.

☞ O znaczeniu projektu wniosku o wypowiedzenie Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej mowa jest przy okazji art. 47 Konstytucji (Prawo do ochrony życia prywatnego) w części dotyczącej zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy w rodzinie

[709] Sygn. akt II SAB/Wa 306/17

Art. 61 ust. 2 – Prawo dostępu do dokumentów oraz wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy

2. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.

3. Ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.

4. Tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy.

Prawo do informacji może być realizowane w różnych formach. Konstytucja wymienia tylko najważniejsze z nich, co nie wyczerpuje pełnego katalogu. Z tych najważniejszych form wymienia się dostęp do dokumentów, a także wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów (posiedzenia Sejmu, Senatu, organów stanowiących samorządu terytorialnego), z prawem rejestracji dźwięku lub zapisu.

Ograniczenia tego prawa, o których wspomina ustęp 3, nie są liczne i zostały uzasadnione potrzebą ochrony wolności i praw innych osób, ochrony porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.

Ograniczenia możliwości wejścia na teren Sejmu oraz obserwacji obrad przez obywateli

7 lipca 2017 r. nie zostali wpuszczeni do Sejmu (mimo zaproszenia posłów zasiadających w Zespole Parlamentarnym do spraw Monitorowania Przestrzegania Praw Człowieka i Obywatela) członkowie Fundacji Obywatele RP. Skarżący w tej sprawie wskazywali, że Straż Marszałkowska nie miała podstawy prawnej do wydania zakazu wstępu do Sejmu.

Jak wynikało z opisu sytuacji, pracownicy biura przepustek odmówili ośmiu obywatelom (z jedenastu zaproszonych) wpuszczenia do Sejmu na posiedzenie zespołu parlamentarnego. Powołali się na wystawione każdemu z nich przez Straż Marszałkowską roczne lub nawet trzyletnie zakazy wstępu za organizowanie pikiet na terenie Sejmu. Istotne w tej sprawie było jednak to, że osoby zaproszone przez zespół zostały wpisane na tzw. listę imienną, o której mowa w §5 ust. 1 pkt 9 zarządzenia *nr 1 Marszałka Sejmu z dnia 9 stycznia 2008 r. w sprawie wstępu do budynków pozostających w zarządzie Kancelarii Sejmu oraz wstępu i wjazdu na tereny pozostające w zarządzie Kancelarii Sejmu.* A zatem, nie muszą już prosić o wydanie jednorazowych przepustek – do poruszania się po Sejmie, powinien wystarczyć im dokument ze zdjęciem (procedura jest określona w §21 ust. 1, §5 ust. 1 pkt 9 i §50 ust. 1 zarządzenia[710]). Mimo to pracownicy biura przepustek nie pozwolili im wejść.

W odpowiedzi na pytanie Rzecznika szefowa Kancelarii Sejmu wskazała, że zawieszenie prawa wstępu na podstawie § 21 ust. 1 zarządzenia „uniemożliwia wydanie przez Straż Marszałkowską dokumentu uprawniającego do wstępu, a także, co należy podkreślić, wejście osoby na tereny oraz do budynków Sejmu i Senatu na podstawie listy imiennej".

Sprawa dostępu dziennikarzy do Sejmu[711]

Na początku 2017 r. Sejm wycofał się z zaproponowanych w 2016 r. ograniczeń w poruszaniu się dziennikarzy po budynku parlamentu (wyodrębnienie

[710] http://www.sejm.gov.pl/kancelaria/zarz1_2008.pdf
[711] VII.6060.54.2016

wyłącznej strefy relacji „na żywo” z parlamentu – i uniemożliwienie nagrywania poza tą strefą).

W wystąpieniu do Marszałka Sejmu RPO przypomniał, że Konstytucja wyraźnie stwierdza, że prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu (art. 61 ust. 2).

Jawność posiedzeń organów kolegialnych w projekcie ustawy o jawności życia publicznego[712]

Przedstawiony w 2017 r. projekt ustawy o jawności życia publicznego[713] przewiduje również zmiany w zakresie jawności posiedzeń organów kolegialnych wybranych w powszechnych wyborach.

Projektodawca wyeliminował przesłankę ograniczającą jawność organów pomocniczych organów kolegialnych, a także wprowadził obowiązek utrwalania przebiegu obrad za pomocą urządzenia rejestrującego obraz i dźwięk.

Rzecznik w swojej opinii do projektu wskazał, że aby uniknąć wątpliwości co do udostępniania materiałów audiowizualnych lub teleinformatycznych służących do utrwalania przebiegu posiedzeń organów kolegialnych, należy również zmienić treść art. 23 ust. 5 projektu[714].

Prawo wstępu na posiedzenia kolegialnych organów gminy

Na najniższym szczeblu samorządu terytorialnego dochodzi do prób ograniczenia uprawnień mieszkańców w zakresie obserwowania obrad kolegialnych organów.

Zaznaczyć trzeba, że ustawa o samorządzie gminnym rozszerza konstytucyjne prawo do wstępu na posiedzenia również na posiedzenia – niepochodzących z powszechnych wyborów – komisji rad gmin, a także – pochodzących z powszechnych wyborów – rad jednostek pomocniczych (osiedli,

[712] VII.6061.1.2017
[713] https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12304351
[714] VII.6061.1.2017

dzielnic). Ograniczenia, o których mowa bywają wprowadzane formalnie, np. poprzez zamieszczanie w statutach i regulaminach obrad przepisów przewidujących wstęp jedynie na zaproszenie (takie regulacje zawierał np. Statut Miasta i Gminy Witnica, zmieniony w wyniku interwencji Rzecznika[715]). Dochodzi także do sytuacji wyproszenia osoby zainteresowanej z posiedzenia (z różnych, często nieuzasadnionych powodów). Rzecznik od dłuższego czasu podejmuje także aktywne działania procesowe w celu zagwarantowania obywatelom prawa do obserwowania obrad kolegialnych organów gmin. Często bowiem dopiero wyrok sądu jest w stanie zmienić praktykę danego organu. Po skardze kasacyjnej Rzecznika[716] w jednej z tego rodzaju spraw, Naczelny Sąd Administracyjny wydał precedensowe orzeczenie[717], w którym stwierdził, że na odmowę wstępu na posiedzenie przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Także w 2017 r. Rzecznik podejmował interwencję procesową na rzecz jawności działania organów gmin.

Trudności dotyczące zapisów posiedzeń rad gmin/miast i komisji[718]

Do Rzecznika Praw Obywatelskich napływają skargi, w których obywatele i organizacje społeczne wskazują na różnorodne trudności w uzyskiwaniu zapisu przebiegu rad gmin/ miast oraz posiedzeń komisji.

Rzecznik każdy z takich sygnałów starał się wyjaśniać i w razie potrzeby podejmował interwencje. W szczególności kierował wystąpienia do właściwych organów samorządowych zwracając uwagę na kwestie praktycznego umożliwiania dostępu do informacji. Rzecznik promował również dobre praktyki a także udzielał wyjaśnień dotyczących możliwości zainicjowania systemowych zmian przez samych obywateli (m.in. z wykorzystaniem mechanizmu petycji).

[715] BPW.600.1.2016
[716] V.6060.11.2014
[717] Postanowienie z 24 lutego 2015 r., sygn. akt I OSK 2517/14
[718] VII.600.10.2017

Sprawa pana Andrzeja wyproszonego z posiedzenia rady osiedla[719]

Do Rzecznika zwrócił się pan Andrzej, który z powodu konfliktu z przewodniczącą rady swego osiedla (jednostki pomocniczej gminy) został pozbawiony możliwości obserwowania obrad rady. Rzecznik próbował załatwić sprawę polubownie, przypominając przewodniczącej o wynikających z prawa obowiązkach zapewnienia jawności posiedzeń rady osiedla. Ta jednak twierdziła, że organizując i prowadząc obrady postępuje zgodnie ze statutem osiedla, który nie wspomina o udziale mieszkańców w posiedzeniach rady. Wobec takiego stanowiska, Rzecznik wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie. Sąd[720] uwzględnił w całości skargę Rzecznika, potwierdzając uprawnienie pana Andrzeja do obserwowania obrad rady osiedla. W uzasadnieniu Sąd podkreślił, że prawo do wstępu na posiedzenia jest umocowane w Konstytucji, a w rozpatrywanej sprawie nie zachodziły żadne okoliczności (np. konieczność ochrony informacji niejawnych), które uprawniały organ do wyproszenia pana Andrzeja z posiedzenia.

[719] V.6060.2.2017, 7 czerwca 2017 r.,
[720] Wyrok z 14 września 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 529/17

Art. 62 – Prawa wyborcze

1. Obywatel polski ma prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat.

2. Prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania nie przysługuje osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw publicznych albo wyborczych.

Prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego ma obywatel polski, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat. Jest to granica tzw. czynnego prawa wyborczego, czyli prawa wybierania.

Konstytucja przewiduje jednak pewne wyłączenia: prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania nie przysługuje osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw publicznych albo wyborczych. Szczegółowo prawa wyborcze reguluje ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, który w zakresie czynnego prawa wyborczego przewiduje, że w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, takie prawo ma:

- *obywatel polski, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat,*
- *obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat oraz stale zamieszkuje na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.*

Prawo w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, to przysługuje ono w przypadku wyborów:

- *do rady gminy – obywatelowi polskiemu oraz obywatelowi Unii Europejskiej niebędącemu obywatelem polskim, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat oraz stale zamieszkuje na obszarze tej gminy,*
- *do rady powiatu i sejmiku województwa – obywatelowi polskiemu, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat oraz stale zamieszkuje na obszarze, odpowiednio, tego powiatu i województwa;*

- *wójta w danej gminie – osobie mającej prawo wybierania do rady tej gminy.*

Krąg osób posiadających bierne prawo wyborcze (prawo wybieralności) jest ukształtowany różnie w zależności od rodzaju wyborów

Zmiany w Kodeksie wyborczym[721]

Problematyka przyjętej w styczniu 2018 r. zmiany Kodeksu wyborczego[722] jest niezwykle istotna dla właściwego funkcjonowania demokratycznego państwa, dlatego znajduje się w sferze szczególnego zainteresowania Rzecznika. Zgłaszał więc uwagi[723] do zmian już w toku prac legislacyjnych w 2017 r.

a) Zmiana modelu administracji wyborczej

Poważne zastrzeżenia budzą przede wszystkim radykalne zmiany dotyczące administracji wyborczej. Model administracji wyborczej obowiązujący w Polsce do czasu zmian określić można było mianem modelu niezależnej administracji wyborczej (ang. *independent model), a* więc administracji niezależnej od innych władz państwowych. Model ten jest stosowany w praktyce w większości państw demokratycznych.

Zdaniem Rzecznika zmiana tego modelu jest nie tylko nieuzasadniona, ale wręcz groźna dla uczciwego i rzetelnego przeprowadzania wyborów i referendów w Rzeczypospolitej Polskiej oraz ochrony praw wyborczych obywateli.

b) Państwowa Komisja Wyborcza

Sędziowski, czyli profesjonalny i niezależny charakter Państwowej Komisji Wyborczej, który gwarantowany był przez skład (sędziowie Trybunału Konstytucyjnego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sądu Najwyższego) oraz sposób wyboru członków, został zlikwidowany. W PKW zasiadać mają od 2019 r. dwaj sędziowie (jeden Trybunału Konstytucyjnego oraz jeden Naczelnego Sądu Administracyjnego), natomiast wszyscy pozostali członkowie reprezentować mają kluby poselskie i powoływani mają być na kadencję powiązaną z kadencją Sejmu. W oczywisty sposób spowoduje to uzależnienie Komisji od czynników politycznych.

---

[721] VII.602.6.2014

[722] Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. z 2018 r., poz. 130)

[723] VII.602.6.2014 z 22 listopada 2017 r., 18 grudnia 2017 r., pismo z 14 grudnia 2017 r.

c) Kontrola finansowania partii politycznych

Państwowa Komisja Wyborcza sprawuje kontrolę nie tylko nad finansowaniem kampanii wyborczych, ale również nad finansowaniem partii politycznych. Trudno zatem pozytywnie ocenić rozwiązania, zgodnie z którymi ugrupowania polityczne poprzez swoich przedstawicieli w PKW będą w praktyce kontrolować same siebie i podejmować rozstrzygnięcia mające niezwykle istotne konsekwencje dla funkcjonowania systemu partyjnego m.in. dotyczące subwencji.

d) Komisarze wyborczy bez sędziowskiej niezawisłości

Zdecydowanie negatywnie ocenić należy również odejście od sędziowskiego modelu w odniesieniu do jednoosobowych, kadencyjnych organów wyborczych, jakimi są komisarze wyborczy. Jedno z głównych zadań komisarzy stanowi sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego, dlatego tak ważny jest atrybut sędziowskiej niezawisłości oraz apolityczności. Na mocy ustawy nastąpiła wymiana komisarzy, a kandydaci na nowych (stu) komisarzy nie muszą już być niezawisłymi sędziami (formułuje się w tym zakresie wymóg posiadania wykształcenia wyższego prawniczego).

e) Krajowe Biuro Wyborcze i urzędnicy wyborczy

Poważne zmiany dotyczą Krajowego Biura Wyborczego obsługującego PKW, komisarzy wyborczych oraz innych organów wyborczych.

Pracami KBW kieruje Szef Krajowego Biura Wyborczego, który był do czasu zmian powoływany i odwoływany wyłącznie przez PKW, co w oczywisty sposób skutecznie uniezależniało cały podległy aparat pomocniczy od wpływów politycznych. Nowa ustawa przewidziała powołanie nowego Szefa KBW, a w uprawnienie przedstawiania kandydatów Komisji postanowiono wyposażyć Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. W razie braku akceptacji PKW dla kandydatur, Minister może samodzielnie powołać Szefa KBW.

Poważne zmiany dotyczą również organizacji wyborów na najniższych szczeblach. W miejsce tysięcy urzędników wyborczych (pełnomocników do spraw wyborów), którzy od lat organizowali na poziomie lokalnym wybory, przewidziano powołanie zupełnie nowej struktury – Korpusu Urzędników Wyborczych. Jego członkowie podporządkowani będą komisarzom i muszą

spełniać różnego rodzaju dodatkowe kryteria. Rzecznik formułował obawy, że wykluczą one większość obecnych, doświadczonych urzędników wyborczych, a zmiana taka odbije się negatywnie na praktycznej sferze organizowania wyborów „u podstaw".

f) Uprzywilejowanie w składach obwodowych komisji wyborczych (OKW) przedstawicieli partii politycznych

Ustawa zakłada wyraźne uprzywilejowanie kandydatów zgłaszanych do składów obwodowych komisji wyborczych przez komitety wyborcze partii politycznych lub koalicje partii, które uzyskały mandaty w poprzednich wyborach do sejmików lub do Sejmu. Prowadzi to do wyraźnego osłabienia znaczenia kandydatów innych komitetów wyborczych, a nawet dyskryminacji części wyborców, m.in. przedstawicieli niepartyjnych komitetów wyborczych.

Ogromne wątpliwości budzi przepis, zgodnie z którym członkowie obwodowych komisji wyborczych (OKW) mogą prowadzić agitację wyborczą na rzecz poszczególnych kandydatów i komitetów wyborczych, o ile będzie ona prowadzona poza lokalem wyborczym i poza pracami komisji wyborczej.

Rozwiązanie takie, w przekonaniu Rzecznika, prowadzi do poważnego zagrożenia dla zasady pełnej bezstronności organów wyborczych.

g) Ograniczenia w głosowaniu korespondencyjnym

Rzecznik zdecydowanie negatywnie oceniał pomysł zlikwidowania instytucji głosowania korespondencyjnego. Część jego uwag została w toku prac uwzględniona.

Instytucja głosowania korespondencyjnego została wprowadzona z myślą o ułatwieniu, a w niektórych wypadkach wręcz umożliwieniu udziału w wyborach grup wyborców napotykających poważne trudności organizacyjno-techniczne w dotarciu do lokali wyborczych: osób z niepełnosprawnością czy wyborców przebywających poza granicami kraju. Ostatecznie, po interwencji m.in. Rzecznika, zachowana została możliwość głosowania korespondencyjnego przez osoby z niepełnosprawnościami.

h) Transmisje z lokali wyborczych

Nowa regulacja umożliwia uzyskanie w zasadzie nieograniczonej liczbie odbiorców wiedzy o tym, który z wyborców głosował. Wprowadza bowiem obowiązek transmisji z lokalu wyborczego za pośrednictwem publicznej dostępnej sieci elektronicznego przekazywania danych.

Ponieważ w wyborach stosowane są od 2016 r przezroczyste urny wyborcze, w których karty do głosowania są widoczne (co w pewnych okolicznościach może innym ukazać preferencję wyborcy), kwestia transmisji i rejestracji również stwarza w tym kontekście dodatkowe zagrożenia i obawy – o zapewnienie jednej z podstawowych zasad wyborów, jaką jest zasada tajności głosowania. Nie sposób też pominąć możliwości kolizji tego rozwiązania z kardynalnymi prawami obywatelskimi, jak prawo do ochrony własnego wizerunku, czy też prawo do prywatności (co jest szczególnie istotne w tzw. odrębnych obwodach głosowania tworzonych w zakładach leczniczych, domach pomocy społecznej).

Państwowa Komisja Wyborcza, już po uchwaleniu zmian, zasięgnęła opinii Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych w tej sprawie. GIODO w odpowiedzi wskazał na wiele zagrożeń dla prywatności wynikających z faktu transmisji z lokali wyborczych. Stanowisko GIODO pokrywa się z uwagami przedstawianymi przez RPO w trakcie prac nad ustawą.

i) Poprawki wprowadzone w toku prac na skutek uwag RPO

W toku prac legislacyjnych szereg uwag podniesionych przez Rzecznika Praw Obywatelskich zostało uwzględnionych. M.in. wprowadzono możliwość sądowej kontroli orzeczeń Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie podziału gminy na okręgi wyborcze (zgodnie z wyrokiem TK z dnia 6 kwietnia 2016 r. o sygn. P 5/14), wprowadzono wymogi dotyczące apolityczności kandydatów na komisarzy wyborczych (częściowo), rozszerzono krąg organizacji uprawnionych do obserwacji wyborów (w ramach instytucji społecznych obserwatorów wyborów). Częściowo przywrócono również możliwość głosowania korespondencyjnego (wyłącznie dla wyborców z niepełnosprawnościami w stopniu umiarkowanym i znacznym), a także zmieniono termin przekazywania wyborcom informacji w formie druku bezadresowego umieszczanego w oddawczych skrzynkach pocztowych, zawierającej m.in. termin wyborów, godziny głosowania,

sposób głosowania, warunki ważności głosu w danych wyborach, a także informację o możliwości głosowania przez pełnomocnika i głosowania korespondencyjnego. Niestety, zasadnicze uwagi dotyczące m.in. struktury organów wyborczych, wskazywania preferencji, zasad finansowania kampanii wyborczych nie zostały uwzględnione bądź zostały uwzględnione w niewielkim zakresie.

Kwestia uregulowania w polskim prawie wyborczym instytucji tzw. krajowych obserwatorów wyborów[724]

W polskim prawie przez wiele lat nie była uregulowana instytucja tzw. krajowych obserwatorów wyborów, co było od dłuższego czasu podnoszone m.in. przez Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), ekspertów, przedstawicieli doktryny, a także organizacje społeczne.

Na problem ten Rzecznik zwrócił już uwagę w wystąpieniu do Przewodniczącego Sejmowej Podkomisji stałej do spraw nowelizacji Kodeksu wyborczego oraz Kodeksu postępowania administracyjnego. Ze względu na wagę zagadnienia obywatele, w oparciu o wystąpienie Rzecznika, złożyli do Senatu petycję w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej wprowadzenia do Kodeksu wyborczego instytucji krajowych obserwatorów wyborów. Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Senatu uznała za zasadne przekazanie petycji do Komisji Ustawodawczej Senatu z prośbą o rozważenie podjęcia inicjatywy ustawodawczej. Rzecznik zwrócił się[725] do Przewodniczącego Komisji o informację, jakie działania zostały bądź zostaną podjęte przez Komisję.

Instytucja krajowych obserwatorów wyborczych (jako „społeczni obserwatorzy wyborów") znalazła się projekcie[726] ustawy o Kodeksie wyborczym, ale do zgłaszania takich obserwatorów zostałyby uprawnione jedynie stowarzyszenia (posiadające odpowiednie cele statutowe). Rzecznik postulował[727], by ten krąg poszerzyć. Jego uwagi zostały uwzględnione.

[724] VII.602.111.2015
[725] VII.602.111.2015 z 11 kwietnia 2017 r.
[726] Druk sejmowy nr 2001 r.
[727] VII.602.6.2014 z 22 listopada 2017 r.

Zjawisko tzw. prekampanii wyborczej[728]

Szczególny niepokój Rzecznika zwraca brak skutecznej regulacji prawnej działań mających charakter agitacyjny – prowadzonych przez różne podmioty jeszcze przed rozpoczęciem kampanii wyborczej i poza jej ramami.

W prawie jest luka i niełatwo zdefiniować granicę między legalną działalnością informacyjną i promocyjną danego podmiotu, a niedozwoloną agitacją przed rozpoczęciem kampanii. W przekonaniu Rzecznika ma to olbrzymie znaczenie dla przestrzegania zasady równości szans kandydatów i komitetów wyborczych. Na potrzebę uregulowania zjawiska tzw. prekampanii wyborczej Rzecznik wielokrotnie zwracał uwagę w wystąpieniach kierowanych do właściwych komisji Sejmu (poprzedniej i obecnej kadencji), lecz problem ten pozostaje wciąż aktualny.

Rzecznik zwrócił się[729] do Przewodniczącego Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Senatu RP o rozważenie zainicjowania koniecznych zmian w prawie wyborczym.

Niestety, w czasie ostatniej zmiany Kodeksu wyborczego uwagi Rzecznika w tej sprawie[730] nie zostały wzięte pod uwagę.

Problematyka lokali wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców z niepełnosprawnościami[731]

Jak są dostosowane lokale wyborcze do potrzeb wyborców z niepełnosprawnościami? Jak można do takiego lokalu się dostać?

Pracownicy Biura Rzecznika Praw Obywatelskich przed wyborami w latach 2014-2015 sprawdzali wybrane lokale obwodowych komisji wyborczych, które miały status dostosowanych do potrzeb wyborców z niepełnosprawnościami. Ocenie podlegały przede wszystkim warunki techniczne określone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury.

W przeważającej większości kontrolowanych lokali stwierdzono uchybienia, takie jak: brak oznakowania krawędzi stopni schodów oraz szklanych przegród

[728] VII.602.23.2015
[729] VII.602.23.2015 z 16 października 2017 r.
[730] Druk senacki nr 696, druki sejmowe nr 2001, 2113 i 2113-A.
[731] VII.602.6.2014

w lokalu, niedostosowanie miejsc zapewniających tajność głosowania, czy też zbyt wysokie progi drzwi wejściowych. Rzecznik Praw Obywatelskich zwracał się m.in. do Państwowej Komisji Wyborczej o podjęcie działań, które skutecznie ochronią prawa wyborców z niepełnosprawnościami.

Badania prowadzone przez Rzecznika Praw Obywatelskich ukazują również wyraźnie, że nawet lokale wyborcze spełniające wszystkie kryteria wskazane we wspomnianym rozporządzeniu są nierzadko faktycznie trudno dostępne dla wyborców z niepełnosprawnościami ze względu na nieprzygotowanie otoczenia (nierówne, żwirowe, strome lub zarośnięte nawierzchnie, uniemożliwiające skorzystanie z podjazdów dla osób z niepełnosprawnościami; dziurawe i niezabezpieczone chodniki; wysokie lub nierówne krawężniki, zamknięta brama wjazdowa, brak parkingu z przeznaczeniem dla osób z niepełnosprawnościami).

Konieczne jest więc rozważenie zmiany zakresu zawartego w Kodeksie wyborczym upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia, tak by obejmowało ono również bezpośrednią okolicę lokali wyborczych. Postulat ten był wielokrotnie zgłaszany, w tym również w toku prac[732] nad nowelizacją Kodeksu wyborczego[733] w listopadzie i grudniu 2017 roku. Nie został jednak uwzględniony.

Prawa wyborcze osób ubezwłasnowolnionych[734]

Rzecznik od lat już zwraca uwagę na problem praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych.

Zgodnie z Konstytucją osoby ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem sądu są pozbawione prawa wybierania oraz prawa udziału w referendum. W praktyce, po uprawomocnieniu się orzeczenia o ubezwłasnowolnieniu, zarówno całkowitym jak i częściowym, sąd przekazuje zawiadomienie do organu prowadzącego rejestr wyborców o skreślenie z niego osoby ubezwłasnowolnionej.

Celem ubezwłasnowolnienia jest przede wszystkim ochrona interesów osoby, która nie jest w stanie w pełni samodzielnie pokierować swoim postępowaniem.

[732] VII.602.6.2014 z 22 listopada 2017 r., 18 grudnia 2017 r.
[733] Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. z 2018 r., poz. 130)
[734] VII.602.14.2014

Jednak pozbawienie praw wyborczych można uznać za formę sankcji. Biorąc pod uwagę zobowiązania Polski wynikające z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, Rzecznik Praw Obywatelskich wielokrotnie wskazywał, że konieczne jest podjęcie prac nad zmianami w polskim ustawodawstwie w omawianym zakresie. Na problematykę udziału osób ubezwłasnowolnionych w wyborach w Polsce zwróciło uwagę w swoim raporcie Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE. Podkreślono w nim, że „w obecnych ramach prawnych zarówno osoby częściowo, jak i całkowicie ubezwłasnowolnione, są pozbawiane praw wyborczych, co jest sprzeczne z orzeczeniem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka jak również międzynarodową dobrą praktyką". Podobne rekomendacje wypływają z raportu Agencji Praw Podstawowych UE, w którym wyraźnie podkreślono konieczność wprowadzenia istotnych zmian w ustawodawstwie państw członkowskich UE, w tym Polski, mających na celu dostosowanie ich do wymogów Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych.

Rzecznik w wystąpieniach m.in. kierowanych do Prezydenta zwracał się o rozważenie zainicjowania koniecznych zmian legislacyjnych, włącznie z możliwością zmiany odpowiednich postanowień Konstytucji.

Prawa wyborcze osób nigdzie niezamieszkałych[735]

W wystąpieniach do Państwowej Komisji Wyborczej Rzecznik sygnalizował konieczność wprowadzenia zmian w przepisach regulujących udział w wyborach wyborców nigdzie niezamieszkałych.

Państwowa Komisja Wyborcza, zgodnie z postulatami Rzecznika, wystosowała do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji prośbę o rozważenie zmiany rozporządzenia w sprawie rejestru wyborców[736] w zakresie zasad dopisywania do rejestru wyborców osób nigdzie niezamieszkałych. Minister przedstawił PKW projekt zmiany rozporządzenia, który zakłada, że wyborca nigdzie niezamieszkały i nieposiadający stałego adresu wskazuje na piśmie informacje niezbędne do wpisania go do rejestru wyborców, podając adres umożliwiający kontakt z nim na obszarze gminy, w której stale przebywa. Projekt ten, po pozytywnym zaopiniowaniu przez PKW miał zostać przekazany do

[735] VII.602.93.2015
[736] Rozporządzenie z 27 lipca 2011 r. (Dz.U. Nr 158, poz. 941, ze zm.)

uzgodnień międzyresortowych. Rzecznik zwrócił się[737] więc do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o informację o stanie prac nad projektem.

Minister poinformował[738], że został już opracowany projekt zmian i szacuje się koszty nowelizacji wynikające z konieczności aktualizacji usług elektronicznych na platformie ePUAP. Proces legislacyjny zostanie uruchomiony niezwłocznie po ich zakończeniu.

Przezroczyste urny, używanie kart wyborczych – praktyczne wymiary korzystania z praw wyborczych[739]

Rzecznik, z uwzględnieniem sygnałów od obywateli, opinii z konferencji, seminariów oraz własnych analiz, jeszcze przed rozpoczęciem prac nad zmianami Kodeksu wyborczego przygotował w 2017 r. szereg wystąpień dotyczących różnych praktycznych aspektów ochrony praw wyborczych.

W wystąpieniu do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej zwrócił m.in. uwagę na problematykę zapewnienia gwarancji tajności głosowania w lokalu wyborczym (szczególnie w kontekście stosowania przezroczystych urn wyborczych)[740]. Rzecznik zwrócił się również o opinię PKW dotyczącą problematyki dysponowania przez wyborcę kartą do głosowania[741]. Wyjaśnienia i ustalenia w tych sprawach zostały wykorzystane m.in. w toku prac nad zmianą Kodeksu wyborczego i innych ustaw w listopadzie i grudniu 2017 r.[742].

Rzecznik Praw Obywatelskich z uwagą monitoruje również kwestie ograniczeń możliwości korzystania z praw wyborczych przez obywateli państw UE w kontekście wyborów samorządowych w 2018 r.

---

[737] VII.602.93.2015 z 11 kwietnia 2017 r.
[738] Pismo z 10 maja 2017 r.
[739] VII.602.7.2016
[740] VII. 602.7. 2016. z 13 października 2017 r.
[741] VII.602.67.2015 z 23 stycznia 2017 r.
[742] Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. z 2018 r., poz. 130)

Art. 63 – Prawo do petycji, wniosków i skarg

Każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa.

Przepis ten reguluje prawo do występowania do władz publicznych, organizacji i instytucji społecznych z określonymi wnioskami. Konstytucja prawo to pojmuje szeroko przewidując takie formuły jak: petycje, wnioski, a także skargi. Prawo to, co warto podkreślić, przysługuje każdemu, a więc nie tylko obywatelom polskim.

Adresatem petycji, wniosków i skarg mogą być organy władzy publicznej oraz organizacje i instytucje społeczne w ramach zadań im zleconych z zakresu administracji publicznej. Tryb ich rozpatrywania określa ustawa.

Wprowadzenie możliwości zaskarżenia do sądu administracyjnego bezczynności w rozpoznaniu skarg i wniosków[743]

Aby prawo do składania skarg i wniosków nie było tylko papierowe, potrzebny jest skuteczny mechanizm kontroli tego, by skargi i wnioski były rzeczywiście rozpatrywane.

Obecnie dostępne narzędzia okazują się nieskuteczne. W szczególności nadzór wojewodów nad przyjmowaniem i rozpatrywaniem skarg i wniosków załatwianych przez organy jednostek samorządu terytorialnego często nie przynosi oczekiwanego rezultatu. Jedyne, co może zrobić wojewoda w przypadku nierozpoznania skargi czy wniosku, to wystosować wezwanie do ich rozpoznania. Praktyka pokazuje, że wezwania takie bywają po prostu ignorowane, a skarga lub wniosek nadal pozostają nierozpoznane.

Rozwiązaniem problemu mogłoby być wprowadzenie możliwości zaskarżenia bezczynności w rozpoznaniu skargi lub wniosku do sądu administracyjnego. Sąd – w przeciwieństwie do wojewody – dysponuje bowiem narzędziami, za pomocą których mógłby zmusić organ do rozpoznania skargi (np. nakładając grzywnę). Wymagałoby to jednak zmiany prawa (o co Rzecznik zwrócił się[744] do senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji)[745]. Komisja, na posiedzeniu 14 marca 2017 r. zdecydowała jednak o niepodejmowaniu inicjatywy ustawodawczej w tym przedmiocie. Sprawa nadal pozostaje nierozwiązana.

Zmiana zasad postępowania z petycjami przez Senat RP[746]

Do Rzecznika zwrócił się z prośbą o pomoc obywatel, który złożył petycję w Senacie. Postulował w niej, aby Senat wystąpił z inicjatywą zmiany dwóch przepisów Konstytucji. Jak jednak relacjonował Rzecznikowi, Kancelaria Senatu poinformowała go, że nie może uznać pisma za petycję, stojąc na stanowisku, że petycja skierowana do tego organu nie może dotyczyć zmiany Konstytucji.

---

[743] V.510.68.2016
[744] Pismo z 22 listopada 2016 r.
[745] Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. (Dz.U. 2017 r. poz. 1369, z późn. zm.)
[746] VII.604.7.2017

Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił Szefowi Kancelarii Senatu[747] wątpliwości wobec tego stanowiska Senatu i Kancelaria Senatu zweryfikowała praktykę obsługi petycji. Podjęta została decyzja o nadaniu biegu petycji złożonej przez obywatela. Dziękując Rzecznikowi za zauważenie ograniczenia w korzystaniu z prawa do petycji podkreślono, że sytuacja ta stała się podstawą do zmodyfikowania stanowiska w postępowaniu petycyjnym w Senacie.

[747] Pismo z dnia 23 maja 2018 r.

4. WOLNOŚCI i PRAWA EKONOMICZNE, SOCJALNE i KULTURALNE

Art. 64 – Prawo do własności

1. Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia.

2. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej.

3. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

Konstytucja rozróżnia własność od innych praw majątkowych i wyraźnie akcentuje jej wyższą rangę. Odrębnie art. 64 gwarantuje ochronę prawa dziedziczenia. Adresatem obowiązków wynikających z tego prawa (w tym zapewnienia im równej ochrony prawnej) są władze publiczne.

Ani prawo własności ani inne prawa majątkowe nie mają charakteru absolutnego. Zakres dopuszczalnych ograniczeń prawa własności określa art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 (tylko w drodze ustawy, nie może naruszać istoty prawa). Powtórzenie niektórych przesłanek w obu tych przepisach jeszcze bardziej podkreśla znaczenie prawa własności. Gwarancje z art. 64 ust. 3 nie odnoszą się jednak do innych niż własność praw majątkowych.

Brak przepisów określających zasady reprywatyzowania mienia znacjonalizowanego w PRL[748]

Procesy reprywatyzacyjne toczą się w całym kraju według niejasnych i nie zawsze sprawiedliwych zasad. Nadal nie ma ustawy rozwiązującej ten problem kompleksowo.

W mocy pozostaje zatem diagnoza Rzecznika z wystąpienia do Prezesa Rady Ministrów z 2016 r. [749] Brak ustawy oznacza:

- niesprawiedliwe traktowanie poszczególnych grup obywateli (jedynie niektórzy mogą odzyskać odebrane im mienie, w różnym zresztą zakresie);
- stwarzanie pola do nadużyć;
- brak dostatecznej ochrony praw lokatorów reprywatyzowanych kamienic;
- przerzucenie odpowiedzialności za rozwiązanie wszystkich skomplikowanych problemów na organy stosujące prawo – administrację publiczną i system sądowy;
- niejednolitość orzecznictwa skutkująca naruszeniem bezpieczeństwa prawnego obywateli; nawet usunięcie rozbieżności uchwałami Sądu Najwyższego czy Naczelnego Sądu Administracyjnego następuje dopiero po latach i może dotyczyć zaledwie pojedynczych, wycinkowych kwestii.

Kwestią podstawową i nadal nierozstrzygniętą jest to, w jakim stopniu Rzeczpospolita, będąca w myśl Konstytucji dobrem wspólnym wszystkich obywateli, powinna rekompensować nadużycia i krzywdy wyrządzone powojennymi nacjonalizacjami.

Dopiero jesienią 2017 r., po wymianie korespondencji z Przewodniczącym Stałego Komitetu Rady Ministrów i Wiceprezesem Rady Ministrów[750] RPO otrzymał formalną informację, że prace nad projektem „o zrekompensowaniu niektórych krzywd wyrządzonych osobom fizycznym wskutek przejęcia nieruchomości lub zabytków ruchomych przez władze komunistyczne po 1944

[748] IV.7004.9.2016
[749] Informacja RPO za 2012 r., str. 181, Informacja RPO za 2016 r., str. 320–322
[750] IV.7004.9.2016 z 9 maja 2017 r. i z 2 października 2017 r. Odpowiedzi z: 13 czerwca 2017 r., 27 czerwca 2017 r. i z 29 listopada 2017 r.

roku" podjęło Ministerstwo Sprawiedliwości. W grudniu 2017 r. projekt był na etapie uzgodnień międzyresortowych, przed etapem konsultacji społecznych.

☞ Sprawa sposobów prawnych obrony przed działaniami „czyścicieli kamienic" opisana jest przy okazji art. 75 Konstytucji (Polityka mieszkaniowa oraz ochrona praw lokatorów) przy sprawie Pani Stefanii z Poznania.

Komisja Weryfikacyjna – ustawa o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprywatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich wydanych z naruszeniem prawa[751]

Jedynym obszarem „reprywatyzacyjnym", w którym w ostatnim czasie jakiekolwiek działania legislacyjne zostały podjęte, jest tzw. kwestia gruntów warszawskich. Działania tzw. Komisji Weryfikacyjnej na podstawie ustawy „o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprywatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich wydanych z naruszeniem prawa"[752]nie można jednak uznać za właściwy sposób rozwiązania problemu – nie stanowi bowiem regulacji o charakterze systemowym. Nie zmienia przepisów, na podstawie których wydawane są decyzje dekretowe, a ponadto dotyczy wyłącznie obszaru Warszawy. Tymczasem nadużycia, także wobec lokatorów, zdarzają się na terenie całego kraju, zwłaszcza w większych miastach, gdzie grunty inwestycyjne mają wyższą wartość.

a) Problemy związane z ustawą powołującą tzw. Komisję Reprywatyzacyjną (Weryfikacyjną)

Proces legislacyjny w sprawie Komisji Weryfikacyjnej przeprowadzono pospiesznie, mimo że w jego toku szereg poważnych zastrzeżeń zgłosiły takie organy jak: Sąd Najwyższy (wnosząc o odrzucenie projektu w obecnej postaci ze względu na jego zasadnicze mankamenty), Krajowa Reprezentacja Samorządowych Kolegiów Odwoławczych czy Krajowa Rada Notarialna.

[751] IV.7004.5.2017
[752] ustawa z dnia 9 marca 2017 r. (Dz.U. z 2017 r., poz. 718).

Jednoznacznie negatywną opinię przygotowało Biuro Analiz Sejmowych. Poważne zarzuty przedstawiła także 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 podzielił[753]. Pomimo to praktycznie żadna z uwag nie została uwzględniona. Rzecznik zwracał się więc do Prezydenta o niepodpisywanie ustawy[754]. Prezydent podpisał ją i weszła ona w życie 5 maja 2017 r.

Głównym celem ustawy było ustanowienie nadzwyczajnej Komisji do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprywatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa – tzw. Komisji Weryfikacyjnej. Łączy ona w sobie cechy organu administracyjnego oraz parlamentarnej komisji śledczej. W pewnym zakresie sprawuje również wymiar sprawiedliwości, wkraczając w kompetencje sądów powszechnych. Postępowanie przed Komisją wyprzedza bowiem wszystkie inne, równolegle 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 wybrał Sejm (co automatycznie uzależnia ją od aktualnej większości parlamentarnej; każdy z członków może zostać w każdym czasie odwołany).

Rzecznik ostrzegał, że usytuowanie takie narusza konstytucyjną zasadę podziału władzy, której poszczególne segmenty w obowiązującym porządku konstytucyjnym powinny wzajemnie się równoważyć.

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.

---

[753] IV.7004.5.2017 wystąpienie RPO do Marszałka Senatu z 20 lutego 2017 r., na etapie prac legislacyjnych

[754] IV.7004.5.2017 z 16 marca 2017 r.

Komisja – jak wskazywał RPO – nie tylko nie usprawni rozpatrywania spraw, ale może przyczynić się do rozchwiania orzecznictwa i kompetencyjnego chaosu, a w rezultacie postępowania będą jeszcze bardziej przewlekłe. Co więcej, przy uchwalaniu nowych przepisów naruszono zasadę proporcjonalności działania władzy publicznej przy wkraczaniu w konstytucyjnie chronione prawa obywateli (poprzez brak adekwatnego uzasadnienia wprowadzenia tak szerokich kompetencji organu władzy). Uchwalając naprędce i w pośpiechu nowe przepisy, których nie wkomponowano starannie w obowiązujący porządek prawny, ustawodawca naruszył także konstytucyjną zasadę prawidłowej legislacji.

Obszernej analizie Rzecznik poddał też szereg szczegółowych rozwiązań, wskazując na ryzyko naruszania praw majątkowych obywateli (w tym byłych właścicieli gruntów warszawskich, którzy sami nie naruszyli prawa), także poprzez nierzetelnie ukształtowane procedury postępowania przed Komisją. Jednocześnie zabrakło w nowej ustawie rozwiązań rzeczywiście chroniących prawa lokatorów.

b) Standardy przesłuchań przed tzw. Komisją Weryfikacyjną[755]

Rzecznik powziął wątpliwości, czy w postępowaniu przed Komisją Weryfikacyjną w pełni przestrzegane są gwarancje ochrony praw procesowych uczestników postępowania.

Powodem były skargi osób wzywanych w różnym charakterze, na posiedzenia Komisji w sprawie niedochowywania standardów przesłuchiwania przez Komisję. Standardy te – nawet jeżeli nie wyrażono ich wprost w ustawie o Komisji – wynikają z ogólnych zasad demokratycznego państwa prawnego, orzecznictwa konstytucyjnego oraz zasad postępowania administracyjnego, według którego proceduje Komisja.

Najczęściej pojawiającym się zarzutem był brak bezstronności członków Komisji przejawiający się m.in. w:

- publicznym przesądzaniu o fakcie naruszenia prawa przez uczestników postępowania jeszcze przed jego zakończeniem;

[755] IV.7004.5.2017

- przypisywaniu uczestnikom postępowania winy i zamiaru celowego działania na szkodę interesu publicznego i osób prywatnych;
- sugerowaniu udziału w zorganizowanym związku przestępczym;
- publicznym składaniu oświadczeń sugerujących bezcelowość składania środków odwoławczych od orzeczeń (decyzji, postanowień) Komisji ze względu na znikome szanse zmiany stanowiska przez Komisję.

W skargach podnoszone były także: brak dostępu do akt postępowania i dokumentów, uniemożliwianie składania wniosków procesowych przez strony i ich pełnomocników, nierzetelne procedowanie z wnioskami o wyłączenie członków organu (uzasadnianych m.in. wątpliwościami co do bezstronności tych osób), „zastraszanie" osób wzywanych oraz nieuwzględnianie statusu osoby odmawiającej składania zeznań bądź uchylającej się od odpowiedzi na zadane pytanie.

Zarzuty te dotyczą wprost naruszenia zasady rzetelności (uczciwości, sprawiedliwości) proceduralnej, umocowanej w Konstytucji.

Niewątpliwie celem Komisji Weryfikacyjnej jest swoiste zaspokojenie społecznego poczucia sprawiedliwości. Jednakże jej nadzwyczajne, wyjątkowo szerokie kompetencje, w powiązaniu z użyciem klauzul generalnych określających podstawy jej działania sprawiają, że kluczowe staje się pytanie o granice ingerencji władzy w prawa jednostek.

Ponadto wątpliwości Rzecznika wzbudziło:

- jakiego rodzaju kryteria stosuje Komisja przy doborze rozpoznawanych przez siebie spraw,
- w jaki sposób Komisja chroni uzasadnione prawa obywateli w przypadku ich konfliktu,
- na czym polega merytoryczne wsparcie udzielane przez pracowników Ministerstwa Sprawiedliwości oraz ich udział w naradach i głosowaniu Komisji,
- czy z zasady we wszystkich sprawach Komisja komunikuje się z uczestnikami postępowania oraz innymi organami państwa wyłącznie za pośrednictwem stron internetowych Ministerstwa Sprawiedliwości.

Rzecznik zwrócił się[756] do Przewodniczącego Komisji Weryfikacyjnej o przeanalizowanie zgłaszanych zarzutów. Przewodniczący odpowiedział[757], że nie odnotowano żadnych skarg i wniosków uczestników postępowań. Komisja, działa jako organ kolegialny, przy uwzględnieniu zasady pluralizmu, transparentnie w stosunku do opinii publicznej, a w jej pracach uczestniczą osoby reprezentujące różne środowiska polityczne, społeczne i postawy światopoglądowe.

Sądowa kontrola orzeczenia Komisji Regulacyjnej do spraw Gmin Wyznaniowych Żydowskich[758]

Rzecznik zgłosił udział w postępowaniu kasacyjnym przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w sprawie o stwierdzenie nieważności orzeczenia Komisji Regulacyjnej do spraw Gmin Wyznaniowych Żydowskich[759].

Rzecznik zajął stanowisko, iż tzw. orzeczenie regulacyjne przekazujące mienie komunalne (tu: kamienicę wraz z mieszkańcami) następcom prawnym byłych właścicieli (tu: Gminie Wyznaniowej Żydowskiej) jest w istocie decyzją administracyjną i powinno podlegać kontroli sądu administracyjnego.

NSA uwzględnił[760] argumentację Rzecznika i – powołując się na nią w uzasadnieniu orzeczenia – utrzymał wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie stwierdzający nieważność orzeczenia wydanego przez Komisję Regulacyjną do spraw Gmin Wyznaniowych Żydowskich. Orzeczenie to przełamuje ustabilizowaną od prawie 30 lat linię orzeczniczą NSA, który do tej pory konsekwentnie odmawiał rozpoznawania skarg na tzw. orzeczenia regulacyjne, powołując się na brak kognicji sądów administracyjnych w tego rodzaju sprawach.

Komisja Regulacyjna – podobnie jak inne komisje rządowo-kościelne tworzone na podstawie ustaw regulujących stosunek państwa do poszczególnych kościołów i związków wyznaniowych – powołana jest do orzekania o przywróceniu osobom prawa wyznaniowego, działającym na podstawie ustawy

[756] IV.7004.5.2017 z 29 września 2017 r.
[757] Pismo z 31 października 2017 r.
[758] IV.7004.17.2014
[759] Sygn. akt II OSK 2099/15.
[760] Wyrok z 28 kwietnia 2017 r., sygn. akt II OSK 2099/15.

z 1997 r. [761] mienia znacjonalizowanego w okresie PRL (bądź przejętego jeszcze podczas II wojny światowej). W tej sprawie kluczowym zagadnieniem była dopuszczalność kontrolowania przez sąd administracyjny tzw. orzeczenia regulacyjnego (reprywatyzacyjnego) oraz tryb procedowania w tego rodzaju sprawach[762].

Sprawy zwracanego majątku. Sądowa kontrola orzeczeń regulacyjnych[763]

Od wielu lat Rzecznik zabiegał o to, by orzeczenia wydawane przez rządowo-kościelne komisje reprywatyzacyjne (dotyczące różnych wyznań) podlegały kontroli niezawisłego sądu.

Komisje te orzekają o zwrocie majątków kościelnych przejętych przez państwo kilkadziesiąt lat temu. Wiele z tych nieruchomości obecnie jest jednak już własnością samorządów, z części korzystają osoby prywatne – jako najemcy, dzierżawcy, właściciele mieszkań, a także wykupionych już lokali komunalnych. Reprywatyzacja takich nieruchomości może wywoływać lokalne konflikty, może też prowadzić do naruszenia praw osób trzecich – które jednak w takiej sytuacji nie mogą odwołać się do niezawisłego sądu.

Rzecznik podejmował tu różne działania. Jeszcze w 1997 r. próbował skłonić Sąd Najwyższy do podjęcia uchwały w sprawie ochrony osób prywatnych poszkodowanych orzeczeniem takiej komisji. W 2013 r. przystąpił do postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, próbując przekonać siedmioosobowy skład, że orzeczenia takich komisji powinny być kontrolowane przez sądy administracyjne (do tej pory sądy konsekwentnie uznawały się za niewłaściwe). Wcześniej jeszcze, w roku 2010 r. Rzecznik skierował wniosek do Trybunału Konstytucyjnego, domagając się uznania, że brak sądowej kontroli orzeczeń regulacyjnych narusza polską Konstytucję – w wyroku z 2013 r. Trybunał ostatecznie przyznał rację Rzecznikowi.

---

[761] Ustawa z 20 lutego 1997. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity: Dz.U. z 2014 r., poz. 1798).

[762] Informacja RPO za 2010 r., str. 223; Informacja RPO za 2013 r., str. 38–39; Informacja RPO za 2015 r., str. 186; Informacja RPO za 2016 r., str. 323–324.

[763] IV.7004.23.2014

Mimo to zaskarżenie orzeczenia regulacyjnego do sądu jest w praktyce utrudnione. Nie jest to w ogóle możliwe wobec orzeczeń Komisji Majątkowej, zlikwidowanej w roku 2011 – mimo że i to rozwiązanie Rzecznik uznawał za niekonstytucyjne, kilkakrotnie interweniując zarówno u kolejnych ministrów właściwych do spraw wyznań, jak i podejmując formalne działania procesowe przed Naczelnym Sądem Administracyjnym[764].

W przypadku innych komisji, jeszcze działających, próba dochodzenia praw przed sądem jest znacznie utrudniona przez brak przepisów proceduralnych, określających tryb postępowania. Także i w tej sprawie Rzecznik korespondował z ministrem ds. wyznań (Ministrem Spraw Wewnętrznych), jednakże bezskutecznie.

Drogę do sądu udało się przetrzeć dopiero w precedensowej sprawie dotyczącej zwrotu krakowskiej kamienicy zamieszkałej przez osoby prywatne. W roku 2015 r. sąd administracyjny pierwszej instancji stwierdził nieważność orzeczenia reprywatyzacyjnego. Ponieważ jednak i w tej sprawie kwestionowane były zarówno sama dopuszczalność orzekania w tej sprawie przez sąd administracyjny (co wywalczył wcześniej Rzecznik przed Trybunałem Konstytucyjnym[765]), jak i dochowanie przez skarżących (mieszkańców kamienicy) przepisów proceduralnych (których niejasność krytykował Rzecznik i o których zmianę występował do Ministra), Rzecznik przystąpił do postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, popierając skarżących i powołując się na konstytucyjne argumenty podnoszone praktycznie we wszystkich swoich dotychczasowych, wyżej opisanych, wystąpieniach. W precedensowym wyroku z kwietnia 2017 r. NSA przyznał rację[766] skarżącym i Rzecznikowi. Uznał, że osoby pokrzywdzone orzeczeniem reprywatyzacyjnym wydanym przez komisję regulacyjną muszą mieć szanse przedstawienia swoich racji niezawisłemu sądowi, a na przeszkodzie realizacji konstytucyjnego prawa do sądu nie powinny stać wadliwie sformułowane przepisy formalno-procesowe.

[764] RPO-607332-IV/09 z 24 października 2013 r. w sprawie II OPS 1/08, Informacja RPO za 2013 r.str. 38–39; Informacja RPO za 2015 r., str. 186; Informacja RPO za 2016 r., str. 323–324., IV.7004.23.2014 z 2 listopada 2016 r.
[765] Wyrok z 13 marca 2013 r., Sygn. akt K 25/10.
[766] II OSK 2099/15

☞ Kiedy możliwe jest stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej wydanej w PRL kilkadziesiąt lat temu (nowelizacja art. 156 Kodeksu postępowania administracyjnego, w oparciu o który toczą się postępowania reprywatyzacyjne) omówiona jest przy art. 77 ust. 1 Konstytucji (Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej)

Roszczenie o odszkodowanie za bezumowne korzystanie z nieruchomości[767]

Czy właściciel zreprywatyzowanej nieruchomości warszawskiej może żądać wynagrodzenia za bezumowne korzystanie od gminy (Skarbu Państwa), czy bezpośrednio od najemców lokali?

Uchwałą z 19 kwietnia 2017 r. Sąd Najwyższy nie uwzględnił[768] stanowiska[769] Rzecznika. Z uchwały wynika, że byli właściciele gruntów warszawskich nie mogą pozywać m.st. Warszawy (Skarbu Państwa) o zapłatę wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z ich własności. Mogą natomiast żądać zwrotu pożytków, czyli uzyskanych z tego tytułu czynszów.

Sąd Najwyższy dodatkowo zaznaczył, że kwestia, czy w analizowanym przypadku obowiązek zapłaty wynagrodzenia spoczywa na posiadaczu zależnym nie jest objęta rozstrzyganym zagadnieniem prawnym. Zatem, zdaniem Sądu, sposób rozstrzygnięcia przedstawionego zagadnienia prawnego nie może być odczytywany jako prowadzący do obciążenia posiadaczy zależnych obowiązkiem zapłaty wynagrodzenia za korzystanie z zajmowanych przez nich lokali.

---

[767] IV.7000.392.2016

768 Sygn. akt III CZP 84/16. Niemający tytułu prawnego samoistny posiadacz nieruchomości, oddając ją we władanie faktyczne najemcy, zachowuje status posiadacza samoistnego. Zmienia się jednak wówczas sposób korzystania przez posiadacza samoistnego z nieruchomości, a co za tym idzie – zakres jego odpowiedzialności. Roszczenie o wynagrodzenie za korzystanie z rzeczy powstaje w razie ziszczenia się przesłanek powstania roszczenia windykacyjnego i w konsekwencji może przysługiwać właścicielowi tylko wobec takiego posiadacza, który w danym okresie bezprawnie faktycznie władał rzeczą, a zatem mógł być w tym czasie biernie legitymowany w świetle art. 222 §1 Kodeksu cywilnego. Oznacza to, że samoistny posiadacz nieruchomości nie ma, w rozważanej sytuacji, obowiązku zaspokojenia roszczenia o wynagrodzenie za korzystanie z rzeczy.

[769] Informacja roczna RPO za 2016 r., str. 148

Sprawy osób, które brały małe pożyczki pod zastaw nieruchomości i w efekcie tracili cała mieszkanie[770]

Rzecznik kilkakrotnie zetknął się w ostatnim czasie ze skargami dotyczącymi udzielania pożyczek pod zastaw własności ich mieszkań, które pożyczkobiorcy następnie tracili.

Dlatego interweniował w sprawie doprowadzenia pokrzywdzonej do niekorzystnego rozporządzenia mieniem w kwocie 36 300 zł. Postępowanie przygotowawcze prawomocnie umorzono wobec stwierdzenia braku danych dostatecznie uzasadniających podejrzenie popełnienia przestępstwa. Rzecznik w piśmie do Prokuratora Okręgowego w G. wskazał na braki dowodowe w sprawie. Zwrócił się z postulatem podjęcia na nowo umorzonego śledztwa i dołączenia go do postępowania przygotowawczego w sprawie tzw. „dużej sprawy mieszkaniowej", prowadzonego pod nadzorem Prokuratury Okręgowej w G.

Mienie zabużańskie

a) Prawo do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami RP[771]

Czy jeśli ktoś złożył wniosek w sprawie mienia zabużańskiego, to uruchomione w ten sposób postępowanie administracyjne obejmuje tylko jego, czy też pozostałych uprawnionych (nawet jeśli wniosku nie złożyli)?

Rzecznik wniósł do Naczelnego Sądu Administracyjnego o wykładnię korzystną dla zabużan (ich spadkobierców), a mianowicie – że do tego, by postępowanie zostało wszczęte, wystarczy wniosek jednego ze współuprawnionych. Ma to istotne znaczenie ze względu na to, że wnioski o rekompensatę zabużańską można było składać wyłącznie do końca 2008 r.

Naczelny Sąd Administracyjny zgodził się z Rzecznikiem[772].

[770] II.519.1211.2016
[771] IV.7004.18.2017
[772] Uchwała z 9 października 2017 r., sygn. akt i OPS 3/17

b) Uzyskanie prawa do rekompensaty zabużańskiej[773]

Czy prawo do rekompensaty zabużańskiej mają tylko spadkobiercy z obywatelstwem polskim?

Rzecznik zgłosił udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym ze skargi konstytucyjnej w sprawie konstytucyjności regulacji zawartej w ustawie o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami RP774 w zakresie, w jakim ogranicza możliwość uzyskania prawa do rekompensaty jedynie do spadkobierców posiadających obywatelstwo polskie.

Rzecznik argumentował, że ograniczenie, wyrażające się w przyznaniu przez ustawodawcę prawa do rekompensaty tylko tym spadkobiercom, którzy mają obywatelstwo polskie, nie znajduje uzasadnienia na gruncie konstytucyjnym.

Istotą prawa do rekompensaty jest, wynikająca z umów republikańskich oraz potwierdzających ich założenia późniejszych aktów prawnych, kompensacja przez państwo polskie faktu utracenia nieruchomości przez obywatela polskiego. Tak rozumiana „utrata" nieruchomości dotyka bezpośrednio także spadkobierców właściciela nieruchomości, który nie uzyskał na gruncie obowiązujących przepisów rekompensaty z tego powodu, że zmarł. W takiej bowiem sytuacji taki sam „uszczerbek" w majątku podlegającemu dziedziczeniu dotyczy spadkobierców wskazanej osoby i to niezależnie od faktu, czy są oni obywatelami polskimi, czy też nie. W ocenie Rzecznika w zakwestionowanej normie prawnej doszło do nieuzasadnionego zróżnicowania sytuacji prawnej w oparciu o kryterium posiadania obywatelstwa polskiego przez tegoż spadkobiercę. Nie bez znaczenia jest także fakt, że prawo dziedziczenia podlega równej dla wszystkich ochronie prawnej. Mimo iż samo prawo do rekompensaty nie zostało ukształtowane jako prawo dziedziczne, to jednak nie sposób całkowicie abstrahować od faktu, że prawo to posiada także i cywilny charakter. Co do zasady zaś, prawa majątkowe o charakterze cywilnym podlegają dziedziczeniu.

Rzecznik zauważył, że ustawodawca może w sposób szczególny określić krąg podmiotów uprawnionych do spadkobrania. Zawsze jednak taka regulacja powinna znajdować racjonalne uzasadnienie. Zdaniem Rzecznika nie można uznać, aby

[773] IV.7004.7.2017
[774] Ustawa z 8 lipca 2005 r. (Dz.U. z 2016. poz. 2042 ze zm.)

posiadanie obywatelstwa polskiego przez spadkobiercę zabużanina stanowiło cechę istotną, uzasadniającą zróżnicowanie sytuacji prawnej jednakowej kategorii podmiotów w dostępie do rekompensaty.

Postanowieniem z 19 grudnia 2017 r. Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie. Zdaniem Trybunału to, że prawo do rekompensaty może przysługiwać niektórym spadkobiercom, nie zależy od ogólnych zasad dziedziczenia, uregulowanych w Kodeksie cywilnym, lecz jest to wyraz realizacji określonego zamysłu ustawodawcy, który mieści się w swobodzie jego działalności legislacyjnej. Trybunał uznał też, że prawo do rekompensaty nie jest prawem, które byłoby dziedziczne, a jedynie z woli ustawodawcy prawo to zostało przyznane określonym spadkobiercom.

Upływ terminu, na jaki zostało ustanowione prawo użytkowania wieczystego nieruchomości, na której znajduje się budynek wielolokalowy i jego wpływ na prawo odrębnej własności lokalu w tym budynku[775]

Czy można stracić prawo do mieszkania, bo minął termin, na jaki zostało ustanowione prawo użytkowania wieczystego do całej nieruchomości?

Chodzi o domy wielorodzinne (wielolokalowe) na gruntach będących przedmiotem użytkowania wieczystego, ustanawianego przez Skarb Państwa bądź gminę na określony okres, np. na 99 lat. W tym czasie budynek jest co do zasady własnością użytkownika wieczystego i mogą być w nim ustanowione prawa odrębnej własności lokalu. Co się jednak dzieje z prawem do tych lokali, w wypadku wygaśnięcia prawa użytkowania wieczystego gruntu?

Jeden z zaprezentowanych w orzeczeniach sądów poglądów dopuszczał wygaśnięcie prawa odrębnej własności. W efekcie dotychczasowi właściciele traciliby prawo własności mieszkania, ponieważ prawo własności „przechodziło" na podmiot będący właścicielem gruntu (Skarb Państwa bądź gmina).

Rzecznik skierował[776] do Sądu Najwyższego pytanie prawne w tej sprawie: „Czy upływ terminu, na jaki zostało ustanowione prawo użytkowania wieczystego

[775] IV.7210.6.2017
[776] IV.7210.6.2017 z 6 lutego 2017 r., sygn. akt III CZP 11/17

nieruchomości, na której znajduje się budynek wielolokalowy, powoduje wygaśnięcie prawa odrębnej własności lokalu w tym budynku?".

Rzecznik argumentował, że skutek w postaci wygaśnięcia prawa odrębnej własności 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. Dopuszczenie do takiej sytuacji naruszałoby również standardy ochrony prawa własności przewidziane w Konstytucji.

Sąd Najwyższy[777] podjął uchwałę zgodnie ze stanowiskiem Rzecznika. Upływ terminu, na który zostało ustanowione prawo użytkowania wieczystego gruntu, nie powoduje wygaśnięcia prawa odrębnej własności lokalu znajdującego się w budynku położonym na tym gruncie.

Sąd Najwyższy zauważył, że własność w prawie polskim jest prawem jednolitym, bezterminowym i niepodzielnym. Dlatego tworzenie w drodze wykładni ograniczonego w czasie prawa odrębnej własności lokalu, które gaśnie wraz z wygaśnięciem użytkowania wieczystego gruntu, nie znajduje podstaw, a istniejących wyjątków nie można interpretować rozszerzająco. Zdaniem Sądu uzależnianie bytu prawa własności lokalu, które jest prawem głównym od związanego z nim prawa użytkowania wieczystego, które jest prawem akcesoryjnym, byłoby zaprzeczeniem ustalonej hierarchii, w jakiej te prawa pozostają względem siebie.

Krótki termin na zgłaszanie roszczeń związanych z ograniczeniami sposobu korzystania z nieruchomości ze względu na ochronę środowiska[778]

Czy dwa lata na zgłoszenie roszczeń właściciela nieruchomości, związanych z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości z uwagi na ochronę środowiska to nie za mało? Trybunał Konstytucyjny przyznał rację Rzecznikowi i tysiące ludzi mieszkających blisko lotnisk ma szansę na

[777] Uchwała z 25 sierpnia 2017 r., sygn. akt III CZP 11/17
[778] IV.7002.55.2014

wznowienie przegranych spraw o odszkodowanie za obniżenie wartości nieruchomości, albo też o jej wykup przez państwo.

W lutym 2017 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zaskarżył do Trybunału Konstytucyjnego przepis Prawa ochrony środowiska określający termin na zgłaszanie roszczeń przez właścicieli, których korzystanie z nieruchomości stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone ze względu na ochronę środowiska[779]. Może do tego dochodzić np. w tzw. obszarach ograniczonego użytkowania (a także przy tworzeniu rezerwatów, parków narodowych, obszarów Natura 2000).

Obszary ograniczonego użytkowania tworzone są m.in. wokół lotnisk, bo tam nie da się zagwarantować standardu co do poziomu hałasu. W tej sytuacji właściciele nieruchomości mogą żądać ich wykupienia lub odszkodowania. Mieli na to jednak tylko dwa lata od wejścia w życie przepisów ustanawiających obszar.

Istotą wniosku Rzecznika jest zarzut niekonstytucyjności wprowadzenia bardzo krótkiego terminu. Ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną środowiska mogą być bardzo daleko idące i prowadzić do pozbawienia właściciela realnej korzyści z przedmiotu własności. Stanowią przez to nieproporcjonalne ograniczenie prawa własności, co pozwala postawić zarzut naruszenia art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a w krańcowych przypadkach prowadzić do naruszenia istoty prawa własności, wbrew postanowieniom art. 64 ust. 3 i 31 ust. 3 Konstytucji.

Tak daleko idące ograniczenia można pogodzić z zakazem naruszania istoty prawa własności tylko wtedy, jeżeli towarzyszą im środki prawne pozwalające uprawnionym zrekompensować utratę wartości nieruchomości.

Trybunał Konstytucyjny podzielił[780] zastrzeżenia Rzecznika i uznał, że zaskarżony art. 129 ust. 4 ustawy Prawo o ochronie środowiska w sposób nieproporcjonalny ogranicza prawo własności. Niekonstytucyjny przepis utraci jednak moc obowiązującą dopiero po upływie 12 miesięcy od daty opublikowania wyroku TK.

[779] IV.7002.55.2014 z 24 lutego 2017 r., sygn. akt K 2/17
[780] wyrok z 7 marca 2018 r., sygn. K 2/17

Sprawy obrotu ziemią rolną

Nadal na rozpoznanie oczekuje wniosek Rzecznika o stwierdzenie niekonstytucyjności niektórych przepisów ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego oraz ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa[781].

a) Obrót nieruchomościami rolnymi pomiędzy osobami bliskimi[782]

Czy rolnik, który po 30 kwietnia 2016 r. nabył ziemię rolną od osób spoza swojej najbliższej rodziny, może ją później bez przeszkód zbyć swoim bliskim? Rzecznik zgłosił[783] udział w postępowaniu przed Sądem Najwyższym dotyczącym rozstrzygnięcia tej kwestii. Sąd uwzględnił stanowisko RPO.

Sprawa dotyczyła tego, czy w sytuacji, kiedy rolnik nabył nieruchomość rolną po wejściu w życie nowelizacji ustawy z 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (tzw. ustaw o obrocie ziemią), może ją potem swobodnie podarować dzieciom, czy też musi uzyskać na to zgodę sądu. Z zasady bowiem każdy, kto kupi bądź otrzyma ziemię po dniu 30 kwietnia 2016 r. musi ją osobiście uprawiać przez 10 lat, a przekazanie jej innym osobom (nie tylko w drodze darowizny czy sprzedaży, ale nawet jej wydzierżawienie) przed upływem tego terminu wymaga zezwolenia sądu, udzielanego tylko wówczas, gdy wnioskodawca wykaże, że „konieczność dokonania takiej czynności wynika z przyczyn losowych, niezależnych od nabywcy".

Jeśli ziemia została wcześniej nabyta od osób obcych (nie z najbliższej rodziny), rolnik nie może jej podarować nawet własnym dzieciom. Akurat w takiej sytuacji ustawa nie przewiduje żadnego wyjątku; taki pogląd prezentuje też Ministerstwo Rolnictwa. Z drugiej strony obrót pomiędzy członkami rodziny jest właściwie całkowicie uwolniony od ingerencji państwa.

---

[781] IV.7005.8.2016, pisma z 11 lipca 2016 r., 12 sierpnia 2016 r. i z 22 września 2016 r. (Informacja za 2016 r. s. 301-303 Rzecznika do Trybunału Konstytucyjnego)
[782] IV.7005.8.2017
[783] Sygn. akt III CZP 24/17.

Rzecznik zaprezentował w piśmie procesowym stanowisko liberalne, korzystne dla nabywców, iż w takiej sytuacji jak wyżej opisana zgoda sądu nie jest wymagana.

Uchwałą z 22 czerwca 2017 r. Sąd Najwyższy uwzględnił[784] stanowisko Rzecznika. W ocenie Sądu Najwyższego nie ma racjonalnych argumentów dla zaakceptowania radykalnie odmiennego ukształtowania sytuacji prawnej właściciela nieruchomości rolnej w relacji z osobami bliskimi w zależności od tego, czy nabył on tę nieruchomość od osoby bliskiej, czy od osoby obcej.

b) Warunkowa umowa sprzedaży nieruchomości rolnej[785]

Czy do umowy przenoszącej własność nieruchomości rolnej, zawartej wprawdzie po 30 kwietnia 2016 r., ale wykonującej warunkową umowę sprzedaży zawartą przed tą datą, należy stosować nowe zasady obrotu ziemią rolną, czy też transakcję taką strony mogą dokończyć na dotychczasowych, mniej restrykcyjnych zasadach? Sad Najwyższy przychylił się do stanowiska RPO w obronie praw obywateli.

Rzecznik zgłosił[786] udział w postępowaniu przed Sądem Najwyższym o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego dotyczącego stosowania ograniczeń wprowadzonych ustawą o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw[787].

W konkretnej sprawie, o której tu mowa, 29 kwietnia 2016 r. strony zawarły warunkową umowę sprzedaży nieruchomości rolnej. Zastrzeżenie warunku było konieczne ze względu na zapisy ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa[788], w myśl których Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa (poprzednio Agencji Nieruchomości Rolnych) przysługuje prawo pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa przy odsprzedaży nieruchomości przez nabywcę w okresie 5 lat od nabycia tej nieruchomości od Krajowego Ośrodka. Agencja oświadczyła, że z zastrzeżonego na jej rzecz uprawnienia nie skorzysta. Następnie strony próbowały zawrzeć umowę przenoszącą własność nieruchomości, już o charakterze bezwarunkowym. Notariusz odmówił jednak dokonania tej

[784] Sygn. III CZP 24/17.
[785] IV.7005.23.2017
[786] IV.7005.23.2017 z 13 listopada 2017 r., sygn. akt III.CZP 83/17
[787] Ustawa z 14 kwietnia 2016 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 585, ze zm.)
[788] Ustawa z 19 października 1991 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 491, ze zm.)

czynności, argumentując, że zawarciu umowy sprzeciwiają się znowelizowane przepisy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, obowiązujące od 30 kwietnia 2016 r.

Rzecznik przychylił się do kierunku wykładni, zgodnie z którym przy zawieraniu umowy przenoszącej własność nieruchomości, wykonującej warunkową umowę sprzedaży zawartą przed 30 kwietnia 2016 r., należy stosować przepisy obowiązujące w dacie zawarcia warunkowej umowy. Interes publiczny, jakiemu miałby służyć nowy reżim prawny wprowadzany tak skonstruowanymi przepisami przejściowymi, nie jest dostatecznie ważki, by przełamać konstytucyjne gwarancje praw jednostki.

Sąd Najwyższy przychylił się do argumentacji Rzecznika i podjął uchwałę[789], że do umowy przenoszącej własność nieruchomości, zawieranej w wykonaniu zobowiązującej umowy sprzedaży zawartej przed dniem 30 kwietnia 2016 r., jeżeli Agencja Nieruchomości Rolnych nie skorzystała z prawa pierwokupu zastrzeżonego na rzecz Skarbu Państwa, stosuje się przepisy w brzmieniu dotychczasowym, obowiązującym przed 30 kwietnia 2016 r.

c) Ograniczenia praw właścicieli nieruchomości rolnych położonych na terenach górniczych[790]

Rolnik, którego ziemia wykorzystywana jest np. na cele górnicze i nie nadaje się już pod uprawy, ma prawo wystąpić do przedsiębiorcy górniczego, by ziemię wykupił. Okazało się jednak, że znowelizowane z dniem 30 kwietnia 2016 r. przepisy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego[791] nie zostały zsynchronizowane z przepisami Prawa geologicznego i górniczego[792] oraz ustawy o gospodarce nieruchomościami[793].

Prawo geologiczne i górnicze zawiera regulacje umożliwiające, w określonych sytuacjach przewłaszczenie nieruchomości prywatnej na rzecz przedsiębiorcy prowadzącego działalność górniczą.

W ocenie Rzecznika zachodzą jednak wątpliwości, czy realizacja tych uprawnień jest możliwa po wejściu w życie tzw. przepisów o wstrzymaniu obrotu

[789] Uchwała z 15 grudnia 2017 r., sygn. akt III CZP 83/17
[790] IV.7002.16.2017
[791] Ustawa z 11 kwietnia 2003 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 2052, ze zm.)
[792] Ustawa z 9 czerwca 2011 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 1131, ze zm.)
[793] Ustawa z 21 sierpnia 1997. (Dz.U. z 2016 r. poz. 2147, ze zm.)

ziemią rolną. Wynika to przede wszystkim z bardzo szerokiej ustawowej definicji pojęcia „nieruchomość rolna", obejmującej każdą „nieruchomość, która jest lub może być wykorzystywana do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej". Tymczasem stosowanie rygorów z ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego w sytuacji przedsiębiorcy górniczego jest nieadekwatne. Z samego założenia nie będzie on bowiem spełniał kryteriów „rolnika indywidualnego" ani też nie będzie miał zamiaru nim zostać.

Rzecznik zwrócił się[794] do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z prośbą o rozważenie przedstawionego problemu.

Już w 2018 r. Minister zapowiedział podjęcie prac nad zmianą ustawy[795].

Ochrona praw właścicieli nieruchomości klasyfikowanych jako działki leśne[796]

Właściciele nieruchomości klasyfikowanych jako działki leśne skarżyli się Rzecznikowi na ograniczenia w korzystaniu z prawa własności. Chodzi o obowiązek prowadzenia na tych gruntach prawidłowej gospodarki leśnej i przestrzegania wymogów ochrony środowiska, w tym – skądinąd zrozumiałego – zakazu zabudowy.

Jako szczególnie dotkliwy zakaz ten postrzegany jest w sytuacji, gdy nieruchomości takie znajdują się w granicach bądź w pobliżu miast, przylegając do terenów zabudowanych. Takie obszary leśne pełnią przede wszystkim funkcje użyteczności publicznej: ekologiczne i rekreacyjno-wypoczynkowe dla ogółu, jednocześnie tracąc dla właściciela jakąkolwiek wartość. O ile w wielu sytuacjach wykorzystywanie prywatnej własności na cele publiczne jest właścicielom rekompensowane, to jednak ze względu na skomplikowane uwarunkowania historyczno-prawne wiele z tych osób nie może skorzystać z żadnego rodzaju roszczeń (rekompensat) przewidzianych przepisami powszechnie obowiązującego prawa.

[794] IV.7002.16.2017 z 17 listopada 2017 r.
[795] Pismo z 13 lutego 2018 r.
[796] IV.7005.29.2014

Istniejące przepisy nakładają na właścicieli nieruchomości leśnych szereg ograniczeń. Wynikają one przede wszystkim z ustawy o lasach[797] – która dodatkowo ściślejszym reżimem obejmuje tzw. lasy ochronne – oraz z ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych[798]. Na te regulacje o charakterze podstawowym nakładają się też dalsze, wynikające ze szczególnych przepisów z zakresu ochrony środowiska, ochrony przyrody czy krajobrazu. W pierwszej kolejności dotyczy to lasów położonych w granicach administracyjnych większych miast (bądź na ich obrzeżach) lub też terenów uprzemysłowionych.

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

Niemniej usprawiedliwienie takiego ograniczenia nie zwalnia z obowiązku doboru przez ustawodawcę takich rozwiązań szczegółowych, by ograniczenia (zakazy, nakazy) nakładane na jednostki były proporcjonalne *sensu stricto* do realizowanych celów, tj. by przy ingerowaniu we własność prywatną utrzymać rozsądną równowagę pomiędzy potrzebą ochrony interesu publicznego i prywatnego. Zdaniem Rzecznika istnieje uzasadniona potrzeba wzmocnienia pozycji prawnej prywatnych właścicieli działek leśnych, tak by rozsądnie wyważyć pomiędzy potrzebą ochrony dominującego tu interesu publicznego i interesu prywatnego.

Celowe jest wprowadzenie elastycznych rozwiązań m.in. ułatwiających realizację obowiązków nałożonych na właścicieli (niebędących przecież profesjonalistami), a przede wszystkim – kompensujących trwałe i istotne ograniczenia w korzystaniu przez nich z ich własności.

---

[797] Ustawa z 28 września 1991 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 788, ze zm.)
[798] Ustawa z 3 lutego 1995 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 1161)

Rzecznik zwrócił się[799] do Ministra Środowiska o przeanalizowanie podniesionych argumentów.

Minister stwierdził[800] jednak, że obowiązujące przepisy właściwie równoważą interes publiczny i prywatny. Zapowiedział jednak podjęcie prac legislacyjnych zapewniających udzielanie większego wsparcia właścicielom lasów prywatnych.

Zwrot nieruchomości nabytej na cele publiczne, jeżeli nieruchomość ta okazała się zbędna na cel publiczny uzasadniający jej nabycie[801]

Jakie są szanse na zwrot nieruchomości, jeśli została ona wywłaszczona na cele publiczne – ale nie decyzją administracyjną, tylko na podstawie umowy cywilnoprawnej – a następnie nie została na ten cel wykorzystana?

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał sprawę ze skargi konstytucyjnej w postępowaniu, do którego Rzecznik zgłosił[802] swój udział. Rzecznik wnosił o stwierdzenie, że art. 136 ustawy o gospodarce nieruchomościami jest niezgodny z konstytucyjną zasadą równej ochrony praw majątkowych w zakresie, w jakim uniemożliwia poprzedniemu właścicielowi bądź jego następcom prawnym zwrot nieruchomości nabytej na cele publiczne w toku rokowań przedwywłaszczeniowych, jeżeli nieruchomość ta okazała się zbędna na cel publiczny uzasadniający jej nabycie. W ocenie Rzecznika powyższy przepis, w zaskarżonym zakresie jest przede wszystkim sprzeczny z konstytucyjnymi gwarancjami ochrony praw majątkowych.

Osoby, które sprzedały swoją nieruchomość na cele uzasadniające wywłaszczenie w toku obligatoryjnych rokowań poprzedzających formalne wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego powinny być przez system prawny traktowane w sposób równy. Tymczasem, jeżeli do transakcji doszło w okresie obowiązywania ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, tj. przed 1 stycznia 1998 r., poprzedni właściciel może żądać zwrotu takiej nieruchomości, gdyż umożliwia mu to przepis szczególny.

---

[799] IV.7005.29.2014 z 29 grudnia 2017 r.
[800] Pismo z 14 marca 2018 r.
[801] IV.7003.94.2015
[802] Informacja RPO za 2015 r., str. 193.

Jednak jeśli nieruchomość zostanie sprzedana w identycznych okolicznościach, ale już po wejściu w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami, uprawnienie do zwrotu nieruchomości już nie przysługuje. Przyjęte zróżnicowanie sytuacji prawnej obu grup podmiotów nie ma należytego uzasadnienia konstytucyjnego. Jedyną okolicznością, która miałaby uzasadniać odmienne potraktowanie obu tych grup podmiotów, pozostaje wyłącznie data zawarcia umowy sprzedaży, zatem z punktu widzenia istoty wywłaszczenia, okoliczność zupełnie przypadkowa.

Trybunał Konstytucyjny wydał[803] orzeczenie całkowicie zbieżne z argumentacją Rzecznika.

Termin zgłaszania roszczeń przez właścicieli nieruchomości, na których wstępnie zaplanowano budowę elektrowni jądrowej[804]

Właściciel nieruchomości, na której zaplanowano prace niezbędne do dokonania oceny przydatności terenu pod budowę elektrowni jądrowej, ma bardzo krótki czas na wystąpienie o odszkodowanie za szkody poniesione w związku z tymi pracami.

Osoby, które sprzedały swoją nieruchomość na cele uzasadniające wywłaszczenie w toku obligatoryjnych rokowań poprzedzających formalne wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego powinny być przez system prawny traktowane w sposób równy. Tymczasem, jeżeli do transakcji doszło w okresie obowiązywania ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, tj. przed 1 stycznia 1998 r., poprzedni właściciel może żądać zwrotu takiej nieruchomości, gdyż umożliwia mu to przepis szczególny.

Jednak jeśli nieruchomość zostanie sprzedana w identycznych okolicznościach, ale już po wejściu w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami, uprawnienie do zwrotu nieruchomości już nie przysługuje. Przyjęte zróżnicowanie sytuacji prawnej obu grup podmiotów nie ma należytego uzasadnienia konstytucyjnego. Jedyną okolicznością, która miałaby uzasadniać odmienne potraktowanie obu tych grup podmiotów, pozostaje wyłącznie data

[803] Wyrok z 12 grudnia 2017 r., sygn. akt SK 39/15.
[804] IV.7006.26.2014

zawarcia umowy sprzedaży, zatem z punktu widzenia istoty wywłaszczenia, okoliczność zupełnie przypadkowa.

W ocenie Rzecznika[805] uregulowanie, zawarte w ustawie o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej budzi wątpliwości co do zgodności z Konstytucją.

Minister Infrastruktury i Budownictwa odpowiedział[806], że sprawa zostanie poddana analizie. Niezależnie od tego, Ministerstwo pracuje nad projektem Kodeksu urbanistyczno-budowlanego, do którego miałyby zostać włączone regulacje objęte ustawą o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej. Konieczne jest więc dalsze monitorowanie przez Rzecznika prac, w tym w szczególności nad projektem Kodeksu urbanistyczno-budowlanego.

Wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z nieruchomości rolnych Skarbu Państwa[807]

Agencja Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa mogła pobierać od rolników pięciokrotność czynszu dzierżawnego z tytułu tzw. bezumownego korzystania z gruntów państwowych (m.in. po wygaśnięciu umowy dzierżawy), i to nawet wówczas, gdy użytkownicy pozostawali w dobrej wierze.

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał[808] pytanie prawne dotyczące konstytucyjności art. 39b ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa[809], który na to pozwalał.

Rzecznik przystąpił[810] do tego postępowania, wskazując na niekonstytucyjność takiego rozwiązania, które uprzywilejowuje mienie państwowe kosztem praw osób prywatnych, w szczególności tych będących w dobrej wierze.

Ze względu na wcześniejsze wydanie wyroku w innej, podobnej sprawie, w której również uczestniczył Rzecznik[811], a w której przesądzono już

[805] IV.7006.26.2014 z 12 grudnia 2016 r., Informacja RPO za 2016 r., str. 310.
[806] Pismo z 20 stycznia 2017 r.
[807] IV.7005.7.2016
[808] Postanowienie z 22 marca 2017 r., sygn. akt P 5/16
[809] Ustawa z 19 października 1991 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 1014, z późn. zm.)
[810] Informacja RPO za 2016 r., str. 313-314

o niekonstytucyjności pobierania podwyższonych opłat od osób pozostających w dobrej wierze, postępowanie w sprawie o sygn. P 5/16 zostało umorzone.

Rozliczenie nakładów poniesionych na nieruchomość przez użytkownika wieczystego[812]

Kiedy najwcześniej użytkownik wieczysty może rozliczyć z gminą (Skarbem Państwa) nakłady na nieruchomość poniesione w pierwszych latach obowiązywania umowy?

Rzecznik zgłosił udział w postępowaniu przed Sądem Najwyższym w zakresie rozstrzygnięcia tego zagadnienia prawnego[813]. Wartość nakładów poniesionych przez użytkownika wieczystego nieruchomości na budowę poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej może zostać potrącona z wzajemnie należnymi opłatami za użytkowanie wieczyste. Jest to jednak możliwe wyłącznie w ramach procedury aktualizacji opłaty (tj. w związku ze zmianą wartości nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste): wartość nakładów zalicza się na poczet różnicy między opłatą dotychczasową a opłatą zaktualizowaną. Problem powstaje przy rozliczaniu nakładów poniesionych w pierwszych okresach obowiązywania umowy. Literalnie odczytywany art. 77 ustawy o gospodarce nieruchomościami[814] uniemożliwia bowiem dokonanie tego przy pierwszej aktualizacji opłaty i nakazuje powstrzymać się z wzajemnym rozliczeniem aż do aktualizacji kolejnej. Rzecznik uważa jednak, że powinno być to możliwe już przy pierwszej aktualizacji.

Swoje stanowisko Rzecznik uzasadnił funkcjonalną wykładnią przepisów. wspieraną argumentacją odwołującą się do konstytucyjnych zasad ochrony własności i praw majątkowych. Rzecznik zwrócił również uwagę na dominujący w nowszej judykaturze Sądu Najwyższego i w piśmiennictwie pogląd, że nawet po osiągnięciu jasności interpretowanego zwrotu z punktu widzenia językowego, nie tylko nie jest wyłączone, lecz nawet jest pożądane odwołanie się do innych metod

---

[811] Wyrok z 18 października 2016 r., Sygn. P 123/15 (Dz.U. 2016 r. poz. 2198), Informacja RPO za 2016 r., str. 315.
[812] IV.7000.151.2017
[813] Sygn. akt III CZP 33/17.
[814] Ustawa z 21 sierpnia 1997. (Dz.U. z 2016 r. poz. 2147).

wykładni, w szczególności do wykładni funkcjonalnej, która jak się określa w literaturze, może przełamać werbalne znaczenie przepisu.

Sąd Najwyższy nie uwzględnił[815] stanowiska Rzecznika. Zdaniem Sądu odstąpienie od językowej wykładni przepisu wymagałoby stwierdzenia, że zaistniały wyjątkowe względy związane z naruszeniem konstytucyjnej zasady ochrony własności i praw majątkowych, lub prowadzące do powstania rażąco niesprawiedliwych i nieracjonalnych konsekwencji, a za przyjęciem możliwości zaliczenia nakładów przy pierwszej aktualizacji przemawiają racje prawne, społeczne, ekonomiczne i moralne. SN uznał, iż brak jest podstaw do stwierdzenia, że wykładnia gramatyczna art. 77 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami prowadzi do naruszenia konstytucyjnej ochrony prawa użytkownika wieczystego. W Konstytucji przewidziana została ochrona zarówno prawa własności, jak i innych praw majątkowych, co oznacza, że w równej mierze dotyczy ona obu stron tego stosunku prawnorzeczowego. Obu stronom zostało przyznane prawo do żądania aktualizacji opłaty rocznej, użytkownik wieczysty ma zatem możliwość doprowadzenia do przyspieszenia zaliczenia wartości ponoszonych nakładów.

Niezależnie od tego art. 77 ust. 4 i ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami zostały znowelizowane w kierunku zgodnym ze stanowiskiem Rzecznika w opisanej sprawie. Problem obywateli został więc rozwiązany[816].

Przepisy warunkujące likwidację niepodjętego depozytu[817]

Co się stanie z depozytem po zmarłym mieszkańcu domu pomocy społecznej? Czy depozyt ulega przepadkowi, czy też należy wpierw ustalić i wezwać do odbioru spadkobierców zmarłego?

Rzecznik zgłosił[818] udział w postępowaniu przed Sądem Najwyższym o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego, czy pojęcie uprawnionego w rozumieniu ustawy o likwidacji niepodjętych depozytów[819] jest tożsame z pojęciem spadkobiercy w rozumieniu Kodeksu cywilnego.

---

[815] Uchwała z 24 sierpnia 2017 r., sygn. akt III CZP 33/17
[816] Ustawa z 20 lipca 2017 r., Dz.U. z 2017 r., poz. 1509
[817] IV.7000.194.2017
[818] Sygn. akt III CZP 39/17
[819] Ustawa z 18 października 2006 r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 208, poz. 1537 ze zm.)

Zdaniem Rzecznika gdy okoliczność warunkującą odebranie depozytu stanowi jedynie śmierć deponenta, uprawnionym do odbioru depozytu pozostaje jego spadkobierca. Rzecznik przystąpił do postępowania ze względu na istotny wymiar społeczny sprawy – ustawa o likwidacji niepodjętych depozytów jest stosowana m.in. przy likwidacji depozytów pozostawionych przez zmarłych mieszkańców domów opieki społecznej.

W orzecznictwie sądów powszechnych ukształtowało się dwojakie podejście.

Pierwsze wskazuje, iż w tego rodzaju sprawach badaniu przez sąd podlega jedynie kwestia, czy wierzyciel został skutecznie wezwany do odbioru depozytu oraz czy upłynął bezskutecznie termin do odbioru depozytu. Sąd jest obowiązany do stwierdzenia likwidacji niepodjętego depozytu przy spełnieniu tak określonych warunków, bowiem przepisy ustawy o likwidacji niepodjętych depozytów wymagają jedynie zawiadomienia osoby uprawnionej, zaś art. 693^{19} §1 pkt 3 k.p.c. nakazuje jedynie wskazanie osoby uprawnionej do odbioru depozytu we wniosku wszczynającym postępowanie.

Drugie stanowisko bazuje na założeniu, iż materialne prawo spadkowe winno mieć pierwszeństwo przed przepisami ustawy o likwidacji niepodjętych depozytów, z uwagi na konstytucyjne gwarancje prawa do dziedziczenia. W tym kontekście jedyną osobą uprawnioną do odbioru depozytu w całości lub części pozostaje spadkobierca deponenta. Przechowujący depozyt jest zaś uprawniony do wszczęcia postępowania o stwierdzenie nabycia spadku, celem likwidacji powstałej niepewności w zakresie ustalenia spadkobiercy zmarłego pensjonariusza.

W uchwale[820] Sąd Najwyższy przyjął wykładnię zgodną ze stanowiskiem Rzecznika, stwierdzając, że jeżeli osoba uprawniona do odbioru depozytu zmarła, jej spadkobierca jest uprawnionym w rozumieniu przepisów ustawy o likwidacji niepodjętych depozytów.

[820] Uchwała z 15 września 2017 r., sygn. akt III CZP 39/17.

Zawiadomienia o wydaniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej[821]

Sądy różnie oceniają skutki prawne zawiadomienia właściciela nieruchomości o wydaniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Nie wiadomo, czy termin odwołania od decyzji biegnie od daty doręczenia takiego pisma, czy też od daty publicznego obwieszczenia o wydaniu tej decyzji (zgodnie z art. 49 k.p.a.).

Naczelny Sąd Administracyjny rozpatrzył[822] pytanie prawne[823] Rzecznika dotyczące rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych na tle specustawy drogowej. Nie podzielił jednak stanowiska Rzecznika i uznał, 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 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.

Termin do wniesienia odwołania biegnie zatem już od publicznego obwieszczenia i nie ma znaczenia, kiedy właścicielowi nieruchomości rzeczywiście doręczono zawiadomienie o wydaniu decyzji skutkującej m.in. przejęciem jego własności.

Procedura dokonywania wpisów do gminnej ewidencji zabytków[824]

Nadal nie został rozwiązany problem przepisów dotyczących procedury wpisów do gminnej ewidencji zabytków w brzmieniu nadanym ustawą z 2010 r. [825].

[821] IV.7006.221.2016
[822] Uchwała z 27 lutego 2017 r., sygn. akt II OPS 2/16.
[823] Informacja RPO za 2016 r., str. 151.
[824] IV.7002.21.2014
[825] Ustawa o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie niektórych innych ustaw z 18 marca 2010 r. (Dz.U. Nr 75, poz. 474).

Było to już przedmiotem korespondencji[826] między poprzednim Rzecznikiem Praw Obywatelskich a ówczesnymi Ministrami Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Nadal jednak wymaga interwencji legislacyjnej ze strony resortu.

Przed wejściem w życie nowelizacji ewidencja zabytków prowadzona była wyłącznie dla celów wewnętrznych i porządkowych, i nie mogła stanowić samodzielnej podstawy do kształtowania sytuacji prawnej obywateli. Obecnie wpis do gminnej ewidencji zabytków skutkuje ingerencją w prawo własności. Sytuacja ta jest tym bardziej nie do pogodzenia z gwarancjami konstytucyjnymi ochrony prawa własności, gdy zwróci się uwagę na fakt, że w sprawie wpisu do gminnej ewidencji zabytków nie prowadzi się postępowania administracyjnego, a co za tym idzie – nie wydaje się decyzji administracyjnej podlegającej kontroli sądowoadministracyjnej.

Właściciel nieruchomości wpisywanej do ewidencji zabytków ani nie uczestniczy w takim „postępowaniu", ani też nie jest zawiadamiany o samym wpisie – mimo że skutkuje on nałożeniem ograniczeń w korzystaniu z własności.

Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego w odpowiedzi na poprzednie wystąpienie Rzecznika wskazał, że kompetencją Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego nie jest rozstrzyganie zastrzeżeń natury konstytucyjnej, lecz realizacja polityki państwa w sferze ochrony zabytków. Rzecznik nie zgodził się z takim stanowiskiem i podkreślił, że na Ministrze Kultury i Dziedzictwa Narodowego ciąży obowiązek prowadzenia polityki w dziedzinie kultury i dziedzictwa narodowego przy jednoczesnym poszanowaniu praw i wolności obywatelskich gwarantowanych w Konstytucji. Rzecznik zwrócił się[827] do Ministra o ponowną analizę zarzutów dotyczących niezgodności z Konstytucją statusu prawnego gminnej ewidencji zabytków. W listopadzie 2017 r. Minister odpowiedział[828], że zarządzeniem z 14 grudnia 2016 r. powołał Zespół do opracowania projektu ustawy regulującej sprawy ochrony zabytków, którego zadaniem jest m.in. przegląd przepisów ustawy o ochronie zabytków. Na obecnym etapie prac nie można jednak przesądzić kierunku zmian.

[826] Informacja RPO za 2012 r., str. 170, Informacja RPO za 2015 r., str. 183.
[827] IV.7002.21.2014 z 13 maja 2017 r.
[828] Pismo z 6 listopada 2017 r.

Zasiedzenie przez przedsiębiorcę przesyłowego lub Skarb Państwa służebności gruntowej[829]

Rzecznik zgłosił[830] udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego Sądu Rejonowego Poznań-Nowe Miasto i Wilda w Poznaniu dotyczącego zasiedzenia przez przedsiębiorcę przesyłowego lub Skarb Państwa służebności gruntowych i przedłożył stanowisko w tej sprawie.

Było to już kolejne pytanie prawne sądu powszechnego w sprawie tego samego problemu konstytucyjnego. Rzecznik wcześniej przyłączał się[831] do postępowań inicjowanych podobnymi pytaniami prawnymi. W sprawie tej Trybunał Konstytucyjny kwestionował skuteczność działań RPO.

W ocenie Rzecznika koncepcja dopuszczająca nabycie w drodze zasiedzenia prawa do gruntu w ogóle (jeszcze) nieprzewidzianego przez system prawny[832], a jedynie podobnego do prawa rzeczowego już uregulowanego przez ustawodawcę, stanowi nieuprawnione uprzywilejowanie przedsiębiorców przesyłowych z pokrzywdzeniem (nadmiernym obciążeniem) właścicieli gruntów. Skoro przedsiębiorcy przesyłowi dysponują innymi adekwatnymi środkami prawnymi, z których skorzystanie pozwala im na uzyskanie na drodze cywilnoprawnej właściwego dostępu do gruntów, na których znajdują się urządzenia przesyłowe, to nie ma szczególnego uzasadnienia dla dalszego honorowania w systemie prawnym konstrukcji prawnej skutkującej istotnym ograniczeniem uprawnień właścicielskich bez przyznania stosownej rekompensaty.

Przewodniczący Składu Orzekającego TK poinformował w 2017 r. [833], że Rzecznik nie zgłosił skutecznie udziału w tym postępowaniu, ponieważ pismo procesowe zostało podpisane przez Zastępcę Rzecznika. Rzecznik skierował zatem do Trybunału pismo w sprawie uzupełnienia braków formalnych poprzedniego pisma, powołując się na odpowiednie stosowanie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego w kwestiach nieuregulowanych w ustawie o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. W kolejnym piśmie

[829] IV.7000.67.2017
[830] IV.7000.67.2016 z 30 marca 2017 r., sygn. akt P 7/17.
[831] Informacja RPO za 2016 r., str. 306–307.
[832] Art. 305^1 – 305^4 Kodeksu cywilnego wszedł w życie 3 sierpnia 2008 r.
[833] Pismo z 28 kwietnia 2017 r.

Przewodniczący Składu Orzekającego TK wskazał jednak, że postępowanie przed Trybunałem ma charakter samoistny: Trybunał jest organem, który prowadzi postępowanie, i to do Trybunału należy interpretacja przepisów proceduralnych dotyczących tego postępowania. Zatem to Trybunał decyduje o tym, w jakim zakresie odpowiednio będą miały zastosowanie przepisy k.p.c.

Tym samym podtrzymany został dotychczasowy pogląd o nieskuteczności zgłoszenia udziału w postępowaniu pismem podpisanym przez Zastępcę Rzecznika.

Po wpływie kolejnych dwóch pytań prawnych Trybunał połączył te pytania z poprzednim – wskazanym powyżej –do wspólnego rozpoznania. Umożliwiło to Rzecznikowi skuteczne zgłoszenie przystąpienia do postępowania. Rzecznik podtrzymał stanowisko zawarte we wcześniejszym zgłoszeniu.

Sprawa mieszkańców Bakałarzewa koło Suwałk – słupy linii energetycznej na posesji [834]

Rzecznik Praw Obywatelskich zabiega o zagwarantowanie poszanowania praw osób oraz społeczności lokalnych, których prawnie uzasadnione interesy mogą być naruszane w trakcie realizacji strategicznych inwestycji związanych z budową linii energetycznych.

Rzecznik przystąpił do postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym ze skargi właściciela nieruchomości na decyzję wojewody w sprawie odszkodowania za szkody związane z ograniczeniem korzystania z nieruchomości w związku z budową linii energetycznej wysokiego napięcia (w tym szkody związane z założeniem i przeprowadzeniem dwutorowej napowietrznej linii elektroenergetycznej 400 kV Ełk – Granica RP oraz zmniejszeniem wartości nieruchomości w związku z realizacją tej inwestycji; linia zygzakiem przebiega przez miejscowość, a niektóre siedliska otacza z trzech stron).

Sprawa ma charakter precedensowy, gdyż dotyczy problemu, jakim jest pozorność oceny przez organy prowadzące postępowanie operatu szacunkowego

[834] IV.7006.247.2015

będącego kluczowym dowodem w sprawach o odszkodowanie za wywłaszczenie bądź ograniczenie. WSA oddalił skargę Rzecznika, więc wniósł on skargę kasacyjną, która teraz oczekuje na rozpoznanie.

W analogicznej sprawie WSA w B. wydał odmienny wyrok, zbieżny z argumentacją, którą zaprezentował Rzecznik. Doszło więc do rozbieżności w orzecznictwie tego sądu, które ostatecznie skorygowane zostanie przez Naczelny Sąd Administracyjny.

Ustanowienie na rzecz gminy służebności przesyłu[835]

Rzecznik poparł pogląd dopuszczający możliwość ustanowienia na rzecz gminy służebności przesyłu, także wtedy, gdy urządzenia, które służą do doprowadzania wody, wydzierżawiła ona innemu podmiotowi.

Rzecznik zgłosił[836] udział w postępowaniu przed Sądem Najwyższym w zakresie rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości: „Czy właściciel nieruchomości może żądać na podstawie art. 305^2 §2 k.c. w związku z art. 305^1 k.c. ustanowienia na rzecz gminy służebności przesyłu, polegającej na korzystaniu z nieruchomości obciążonej na potrzeby biegnącej przez nią sieci wodociągowej, jeżeli gmina jest właścicielem tej sieci, ale urządzenia, które służą do doprowadzania wody, wydzierżawiła spółce z ograniczoną odpowiedzialnością, będącej przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym?”.

W ocenie Rzecznika należy dokonywać takiej wykładni przepisów Kodeksu cywilnego, która w myśl konstytucyjnej zasady ochrony własności umożliwia właścicielowi nieruchomości dochodzenie roszczeń z tytułu ograniczenia jego prawa do korzystania z nieruchomości, także wobec gminy, która publicznoprawny obowiązek zaopatrzenia w wodę wykonuje poprzez inne podmioty, pozostając nadal właścicielem sieci i wchodzących w jej skład urządzeń.

Gmina świadcząca usługi w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków z sieci wodociągowej poprzez gminne jednostki organizacyjne, czy też urząd gminy, spełnia wszelkie przesłanki do uznania jej za przedsiębiorcę.

[835] IV.7000.99.2017
[836] IV.7000.99.2017 z 6 kwietnia 2017 r., sygn. akt III.CZP 3/17.

Wykonuje bowiem w sposób zorganizowany, odpłatny i w oparciu o zasadę racjonalnego gospodarowania usługi powszechnie dostępne. Zdaniem Rzecznika można przyjąć, że działanie gminy polegające na przekazaniu wykonywania działalności w zakresie zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków spółce gminnej nie pozbawia gminy statusu przedsiębiorcy i spełnia wymaganie podporządkowania jej działalności regułom racjonalnego gospodarowania, polegającym na staraniach osiągnięcia maksymalnego efektu przy minimalnym nakładzie środków własnych.

Sąd Najwyższy podzielił[837] stanowisko Rzecznika i w uchwale stwierdził, że: „właściciel nieruchomości, na której znajduje się sieć wodociągowa, może żądać ustanowienia służebności przesyłu obciążającej tę nieruchomość na rzecz gminy będącej właścicielem tej sieci także wtedy, gdy gmina wydzierżawiła sieć przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu". Oznacza to, że dla właściciela nieruchomości otwarta jest droga sądowa do uregulowania sytuacji na jego gruncie, gdy znajdują się na nim urządzenia stanowiące własność gminy, niezbędne do świadczenia usług wodociągowych, ale wykonywanych przez przedsiębiorstwo wodociągowe.

Rozwiązanie przyjęte w ustawie o prawie autorskim i prawach pokrewnych, zgodnie z którym podmiot uprawniony może żądać wielokrotności wynagrodzenia z tytułu naruszenia majątkowych praw autorskich[838]

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

Kwestionowany przez Rzecznika przepis przyznaje osobom, których autorskie prawa majątkowe zostały naruszone, roszczenie o naprawienie szkody poprzez zapłatę dwukrotności stosownego wynagrodzenia.

[837] Uchwała z 13 kwietnia 2017 r., sygn. akt III CZP 3/17.
[838] IV.715.1.2016

Możność dochodzenia tego roszczenia i jego wysokość jest niezależna od winy po stronie użytkownika praw autorskich, co oznacza, że takie same sankcje grożą osobie, która umyślnie narusza autorskie prawa majątkowe np. w celach zarobkowych, jak i osobie, która takie prawa narusza w sposób nieświadomy.

Istotne w tym kontekście jest stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, który – zgodnie z przedstawionym w tej sprawie stanowiskiem Rzecznika – wyrokiem z dnia 23 czerwca 2015 r. orzekł[839] o niezgodności z normami konstytucyjnymi analogicznego roszczenia o zapłatę trzykrotności wynagrodzenia w przypadku zawinionego naruszenia autorskich praw majątkowych. Pogląd prawny zawarty w tym orzeczeniu Trybunału, w ocenie Rzecznika, powinien w sposób szczególny zostać odniesiony właśnie do niezawinionego naruszenia praw autorskich, które w chwili obecnej może – na równi z naruszeniem zawinionym – skutkować obowiązkiem naprawienia wyrządzonej szkody poprzez zapłatę sumy pieniężnej w wysokości odpowiadającej dwukrotności stosownego wynagrodzenia.

W ocenie Rzecznika konieczne jest podjęcie prac legislacyjnych zmierzających do takiego ukształtowania roszczeń odszkodowawczych za naruszenie autorskich praw majątkowych, które pozwoli na uzyskanie słusznego odszkodowania za zaistniały uszczerbek w sferze praw przysługujących uprawnionym, ale nie będzie jednocześnie nadmiernie ingerować w wolność majątkową podmiotów te prawa naruszających.

Rzecznik zwrócił się z tym postulatem[840] do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Minister stwierdził jednak[841], że w resorcie nie przewiduje się działań legislacyjnych w tej sprawie. Powołał się na najnowsze orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a także na wykształcającą się linię orzeczniczą sądów polskich, zgodnie z którą żądanie podwyższonych opłat za niezawinione naruszenie majątkowych praw autorskich nie powinno korzystać z ochrony prawnej.

[839] Sygn. akt SK 32/14, Informacja RPO za 2015 r., str.189.
[840] IV.715.1.2016 z 27 listopada 2017 r.
[841] pismo z 20 marca 2018 r.

Bonifikata od opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego[842]

Od wielu lat obywatele skarżą się Rzecznikowi na niejasność pojęcia „dochodu miesięcznego" uprawniającego do udzielenia 50% bonifikaty od opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego[843].

Rzecznik po raz kolejny zwrócił się[844] do Ministra Infrastruktury i Budownictwa o podanie powodów, dla których taka regulacja nie została wprowadzona, mimo że Minister wcześniej zgadzał się z argumentacją Rzecznika, oraz że uchwalono już kilka nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Minister poinformował[845], że 9 maja 2017 r. Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy i zdecydowała o skierowaniu go do Sejmu. W projekcie zaproponowano zdefiniowanie w przepisie art. 74 ustawy o gospodarce nieruchomościami pojęcia dochodu miesięcznego poprzez nawiązanie do przepisów ustawy o dodatkach mieszkaniowych[846] z uwagi na podobny cel tych regulacji polegający na wsparciu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Projektowane przepisy zawierają również definicję pojęcia „gospodarstwo domowe", sformułowaną również na wzór definicji zawartej w przepisach o dodatkach mieszkaniowych oraz określają termin na złożenie wniosku o udzielenie bonifikaty.

Istotnie, zapowiadana nowelizacja ustawy o gospodarce nieruchomościami została uchwalona przez Sejm w lipcu 2017 r.[847]

Brak właściwej równowagi pomiędzy interesami wierzyciela oraz interesami osoby trzeciej, która dokonała czynności prawnej z dłużnikiem[848]

W skargach kierowanych do Rzecznika sygnalizowana była kwestia braku w przepisach Kodeksu cywilnego właściwej równowagi pomiędzy

---

[842] IV.7001.1.2014
[843] Informacja RPO za 2016 r., str. 310.
[844] IV.7001.1.2014 z 13 maja 2017 r.
[845] Pismo z 23 maja 2017 r.
[846] Ustawa z 21 czerwca 2001 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 180).
[847] Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. (Dz.U. z 2017 r., poz. 1509)
[848] IV.7000.195.2017

interesami wierzyciela oraz interesami osoby trzeciej, która dokonała czynności prawnej z dłużnikiem.

Problem ten uwydatnia się zwłaszcza, gdy porównamy instytucję skargi pauliańskiej przewidzianą przez Kodeks cywilny, z podobnymi regulacjami w Prawie upadłościowym oraz w Prawie restrukturyzacyjnym.

W przypadku skargi pauliańskiej jeśli dłużnik w inny sposób – niż zaspokojenie wierzycieli – spożytkował „ekwiwalent" otrzymany od osoby trzeciej, np. roztrwonił cenę za nabycie nieruchomości, osoba trzecia jest zobowiązana do zapłaty (bądź do wskazania mienia należącego do dłużnika). W innym wypadku musi znosić egzekucję ze swojego majątku, tzn. z tego jego składnika, który nabyła od dłużnika. Jakiekolwiek jej roszczenia mogą być kierowane, następczo, do dłużnika (art. 518 §1 pkt 1 k.c.). Na dolegliwość sytuacji osoby trzeciej może wpływać również fakt poczynienia nakładów na rzecz, z której egzekucja jest prowadzona.

Nie ulega wątpliwości, że osoba trzecia, która dokonała czynności z dłużnikiem prowadzącej do pokrzywdzenia wierzycieli, korzysta z gwarancji o wiele wyższych na tle ustaw Prawo upadłościowe oraz Prawo restrukturyzacyjne. Aby uniknąć egzekucji, osoba taka zobowiązana jest do zapłaty jedynie różnicy między wartością rynkową świadczenia dłużnika z dnia zawarcia umowy, a wartością świadczenia otrzymanego przez dłużnika (jednak na takie zwolnienie od odpowiedzialności musi wyrazić zgodę sędzia – komisarz).

Regułą jest zatem, że osoba ta zwraca jedynie tę wartość, jaką rzeczywiście zyskała na transakcji z dłużnikiem, nie uiściwszy za to żadnego ekwiwalentu. Jeśli otrzymane świadczenie było darowizną, podlega zwrotowi jego rynkowa wartość; jeśli np. jego cena sprzedaży była niższa od rynkowej, zwrot obejmuje tę różnicę, a osoba trzecia uiszcza w takim wypadku rzeczywistą, rynkową cenę nabycia rzeczy lub prawa. Konsekwentnie należy przyjąć, iż jeśli transakcja była ekwiwalentna, osoba trzecia jest zwolniona (tzn. może być zwolniona przez sędziego – komisarza) z obowiązku zwrotu jakiejkolwiek korzyści. Konstrukcja ta rozwiązuje również problem ewentualnych nakładów, poczynionych przez osobę trzecią na rzecz – istotna jest wartość rzeczy z dnia zawarcia umowy. Nie ma także znaczenia, na jaki cel dłużnik przeznaczył otrzymane świadczenie – czy je roztrwonił, czy może służą one zaspokojeniu wierzycieli.

Powody tak istotnego zróżnicowania (w trzech przywołanych ustawach) sytuacji osoby trzeciej, dokonującej czynności z dłużnikiem, nie są jasne. Do 2016 r. obrona osoby trzeciej w prawie upadłościowym kształtowała się analogicznie do tej przewidzianej w art. 533 k.c., a uzasadnienie projektu ustawy wprowadzającej nowe rozwiązania prawne, obowiązujące od 1 stycznia 2016 r., nie zawiera bliższego wyjaśnienia tych kwestii. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się[849] do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o wskazanie, jakie były powody odmiennego ukształtowania instytucji bezskuteczności czynności prawnej na tle wyżej wskazanych ustaw oraz o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Uregulowanie kompetencji komornika w zakresie wzywania do stawiennictwa stron postępowania egzekucyjnego[850]

Obywatele skarżyli się Rzecznikowi, że dostają wezwania od kancelarii komorniczych do osobistego stawienia się na miejscu – bez żadnych podstaw prawnych. Co więcej, wezwania te obwarowane były licznymi rygorami.

W 2017 r. Rzecznik nadal zajmował się[851] wzbudzającą wątpliwości praktyką niektórych komorników sądowych. W jego ocenie ani Kodeks postępowania cywilnego, ani też inne regulacje ustawowe nie pozwalają na uznanie, że komornik może wezwać strony do osobistego stawiennictwa. Także rygory, wskazywane przez komorników, przewidziane są dla innych sytuacji procesowych.

Praktyka działalności organów egzekucyjnych, dla której brak jest wyraźnej podstawy ustawowej, może narażać te organy na zarzut przekroczenia kompetencji i naruszenia konstytucyjnej zasady legalizmu. Rzecznik dostrzega konieczność współdziałania stron postępowania z organem egzekucyjnym. Konieczne są środki procesowe, które pozwolą na wymuszenie określonej postawy i aktywności stron postępowania egzekucyjnego, zwłaszcza dłużnika. Z tych względów wydaje się celowe wprowadzenie takiej regulacji, która będzie przewidywała obowiązek stawiennictwa stron na wezwanie komornika oraz – ewentualnie – rygor związany z niezastosowaniem się do takiego wezwania.

[849] IV.7000.195.2017 z 10 sierpnia 2017 r.
[850] IV.512.299.2015
[851] Informacja RPO za 2016 r., str. 317.

Rzecznik zwrócił się[852] do Ministra Sprawiedliwości o opinię. Minister zgodził się[853] ze stanowiskiem Rzecznika. Poinformował także, że przygotował projekt nowej ustawy o komornikach sądowych, który obejmuje również nowelizację art. 760 k.p.c. Dzięki projektowanym zmianom nie będzie już żadnych wątpliwości, że komornik sądowy nie może narzucić (do czego i obecnie nie ma uprawnień) sposobu złożenia oświadczenia przez dłużnika co do jego majątku pod rygorem ukarania karą grzywny.

Ochrona małżonka dłużnika w postępowaniu egzekucyjnym[854]

Problem nieskutecznej ochrony małżonka dłużnika nadal pozostaje aktualny.

Mimo kompleksowej nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego w zakresie postępowania egzekucyjnego nie został zrealizowany postulat pełnej ochrony interesów małżonka dłużnika w przypadku skierowania przez komornika egzekucji do wspólnego rachunku bankowego (dłużnika i jego małżonka). Kwestionowany przez Rzecznika przepis (art. 891^2 §2 k.p.c.) wprowadza zasadę, że na podstawie tytułu wykonawczego wystawionego przeciwko dłużnikowi pozostającemu w związku małżeńskim można prowadzić egzekucję z rachunku wspólnego dłużnika i jego małżonka. Prowadzenie egzekucji z rachunku wspólnego małżonków jest zatem możliwe także wówczas, gdy wierzyciel nie dysponuje klauzulą wykonalności przeciwko małżonkowi dłużnika.

Rzecznik zwrócił się[855] do Ministra Sprawiedliwości o ocenę niezbędności prac legislacyjnych. Minister odpowiedział[856], że problem został już dostrzeżony. W rządowym projekcie ustawy o komornikach sądowych przewidziano wydłużenie terminu, w którym komornik przekazuje wierzycielowi środki z zajętego rachunku bankowego. Natomiast w rządowym projekcie ustawy o zmianie Kodeksu cywilnego, Kodeksu postępowania cywilnego oraz ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych

[852] IV.512.299.2015 z 4 września 2017 r.
[853] Pismo z 9 października 2017 r.
[854] IV.512.312.2014
[855] IV.512.312.2014 z 28 listopada 2017 r.
[856] Pismo z 3 stycznia 2017 r.

zaproponowano wprowadzenie art. 889 k.p.c., który ma stanowić, że bank przekazuje środki pieniężne z zajętego rachunku na rachunek bankowy komornika niezwłocznie po upływie 7 dni od daty doręczenia zawiadomienia o zajęciu. Jednak w razie egzekucji bieżących alimentów lub rent bank niezwłocznie przekazuje środki pieniężne z zajętego rachunku na rachunek bankowy komornika. Zdaniem resortu, projektowane zmiany mają charakter kompleksowy. Wydłużenie okresu pomiędzy zajęciem rachunku bankowego a przekazaniem wierzycielowi środków pieniężnych umożliwi stronom postępowania oraz osobom trzecim (w tym także małżonkowi dłużnika) wytoczenie powództwa przeciwegzekucyjnego wraz z wnioskiem o zabezpieczenie roszczenia przez zawieszenie postępowania egzekucyjnego. Pozwoli im również skutecznie kwestionować czynności komornika dokonane z naruszeniem prawa procesowego (np. w drodze skargi na czynności komornika).

Odmowa wydania wypisu aktu notarialnego osobie trzeciej[857]

Kto ma prawo do wypisu aktu notarialnego?

Rzecznik zgłosił udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej[858] i wniósł o stwierdzenie, że: „art. 110 §2 Prawa o notariacie[859], w zakresie, w jakim nie reguluje przesłanek rozstrzygnięcia sprawy w przedmiocie wydania wypisu aktu notarialnego osobom innym niż strony tego aktu lub osoby, dla których zastrzeżono w akcie prawo otrzymania wypisu, a także ich następcom prawnym, jest niezgodny z konstytucyjnym prawem do sądu oraz zasadą sprawiedliwości społecznej”.

Zaskarżony przepis zakłada, że za zgodą stron lub na podstawie prawomocnego postanowienia sądu okręgowego wypis aktu notarialnego może być wydany również innym osobom niż strony aktu notarialnego lub osoby, dla których zastrzeżono w akcie prawo otrzymania wypisu, a także ich następcy prawni. Sąd orzeka w tym przedmiocie w trybie postępowania nieprocesowego, po

[857] IV.511.151.2017
[858] IVSygn. akt SK 27/17
[859] Ustawa z 14 lutego 1991 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 1796, ze zm.)

wysłuchaniu stron aktu notarialnego, jeżeli stawią się na wezwanie. Postanowienie sądu okręgowego nie podlega zaskarżeniu.

W ocenie Rzecznika narusza to zasadę sprawiedliwości proceduralnej, wywodzoną z Konstytucji. Brak jest w tym przepisie jakichkolwiek przesłanek rozstrzygnięcia sądowego, co powoduje, że wydawane na jego podstawie orzeczenie jest arbitralne.

Krąg stron postępowania w procesie o uzgodnienie treści księgi wieczystej[860]

Czy współwłaściciele nieruchomości, którzy pomimo zawiadomienia nie przystąpili do sprawy w charakterze powodów, biorą udział w procesie w charakterze pozwanych?

Rzecznik zgłosił udział w postępowaniu przed Sądem Najwyższym[861] o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego: „czy dopuszczalne jest uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym poprzez wpisanie prawa własności na rzecz współwłaścicieli nieruchomości, którzy pomimo zawiadomienia w trybie art. 195 §2 k.p.c. nie przystąpili do sprawy w charakterze powodów, oraz czy jeżeli wspólne występowanie po stronie powodowej współwłaścicieli, o jakich mowa w punkcie 1 zagadnienia nie jest wymagane, to czy konieczny wówczas jest ich udział w sprawie w charakterze pozwanych?”.

Rzecznik przedstawił Sądowi Najwyższemu stanowisko, że współwłaściciele nieruchomości, którzy pomimo zawiadomienia nie przystąpili do sprawy w charakterze powodów, biorą udział w procesie w charakterze pozwanych. Tylko tak mogą być zachowane pełne gwarancje procesowe ochrony ich praw.

Wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji prawo do sądu sprzeciwia się temu, by w postępowaniu sądowym można było orzec o prawach i obowiązkach danej osoby (tu: o ujawnieniu prawa własności w publicznym rejestrze korzystającym z szeregu prawnych domniemań) bez umożliwienia jej wzięcia udziału w tymże postępowaniu. Ujawnienie w księdze wieczystej jako współwłaściciela (właściciela) powoduje daleko idące konsekwencje nie tylko w sferze praw, ale

[860] IV.7000.160.2017
[861] Sygn. akt III CZP 31/17.

i obowiązków danej osoby. Z drugiej strony, jeżeli niektórzy współwłaściciele sprzeciwiają się wytoczeniu powództwa albo są całkowicie bierni w postępowaniu, to podstawową powinnością sądu winno być udzielenie ochrony współwłaścicielowi, który dąży do doprowadzenia zgodności wpisów w księdze wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym, bez uzależniania skuteczności złożonego przez niego powództwa od postawy pozostałych współwłaścicieli.

Uchwała podjęta[862] przez Sąd Najwyższy w dniu 26 lipca 2017 r. jest zbieżna ze stanowiskiem Rzecznika.

Zmiana przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów, regulujących odszkodowanie za zajmowanie lokalu mieszkalnego bez tytułu prawnego[863]

Kto ponosi konsekwencje tego, że osobie eksmitowanej mającej prawo do lokalu socjalnego gmina takiego lokalu nie proponuje, więc eksmitowany pozostaje w dotychczasowym mieszkaniu, ale już bez tytułu prawnego?

W związku z pismem Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu[864], Rzecznik przedstawił[865] swoje uwagi w sprawie planowanej przez Senat inicjatywy ustawodawczej w zakresie zmian w ustawie o ochronie praw lokatorów dotyczącej zasad ukształtowania odpowiedzialności odszkodowawczej gminy za niewskazanie lokalu socjalnego osobie zajmującej lokal mieszkalny bez tytułu prawnego (art. 18 ustawy).

Rzecznik krytycznie ocenił zamiar odmiennego uregulowania zakresu odszkodowania. Projektowana zmiana zmierza w istocie do określenia zasad ustalania wysokości odszkodowania przysługującego właścicielowi lokalu od gminy, poprzez wyszczególnienie jego składowych. Proponowany w ust. 6 art. 18 zamknięty katalog budzi obawy Rzecznika, gdyż niesie ryzyko nieuwzględnienia wszystkich, trudnych obecnie do przewidzenia szkód, które może ponieść właściciel lokalu, a które powinny zostać pokryte przez gminę w ramach odszkodowania.

[862] Sygn. akt III CZP 31/17.
[863] IV.7000.202.2017
[864] Pismo z 25 lipca 2017 r.
[865] IV.7000.202.2017 z 17 sierpnia 2017 r.

Rzecznik krytycznie ocenił również zamiar wprowadzenia normy regulującej obowiązek uzyskania przez gminę opinii rzeczoznawcy majątkowego dotyczącej wysokości odszkodowania, gdy gmina kwestionuje kwotę odszkodowania żądaną przez właściciela lokalu. Przedstawił także swoje uwagi w zakresie wprowadzenia terminu, od jakiego powstaje odpowiedzialność odszkodowawcza gminy.

12 października 2017 r. na wspólnym posiedzeniu członkowie Komisji Ustawodawczej i Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej w czasie pierwszego czytania projektu[866] postanowili przerwać procedowanie i powrócić do projektu, gdy zostanie przygotowana poprawka niewzbudzająca żadnych zastrzeżeń legislacyjnych.

Przechowywanie na parkingu strzeżonym pojazdu usuniętego z drogi[867]

Czy jest zgodne z Konstytucją, że pojazd odholowany z drogi publicznej może być wydany właścicielowi dopiero po okazaniu dowodu uiszczenia stosownych opłat?

Wniosek o rozstrzygnięcie w tej sprawie Rzecznik skierował do Trybunału Konstytucyjnego[868]. Zdaniem Rzecznika uzależnienie wydania pojazdu od wniesienia opłat za jego odholowanie i przechowywanie na parkingu stanowi zbyt daleko idącą ingerencję ustawodawcy w prawo własności, bowiem z jednej strony nie jest to niezbędne do osiągnięcia skutku w postaci pobrania opłaty, a z drugiej strony znacznie ogranicza właściciela w wykonywaniu prawa własności.

Rzecznik oczekuje na rozpoznanie sprawy przez Trybunał Konstytucyjny.

Sprawa rozwodzących się małżonków, którzy mieli kredyt[869]

Rzecznik wniósł skargę kasacyjną do Sądu Najwyższego na postanowienie w sprawie podziału majątku wspólnego małżeńskiego, w zakresie, w jakim

[866] Druk senacki nr 540.
[867] V.511.266.2015
[868] Sygn. akt K 6/17.
[869] IV.7000. 217.2017

orzeczenie to odnosiło się do ustalenia wartości nieruchomości wspólnej małżonków obciążonej kredytem hipotecznym.

Jako uzasadnienie przyjęcia skargi do rozpoznania RPO wskazał na potrzebę wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości, a zarazem wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów, sprowadzającą się do konieczności udzielenia odpowiedzi na pytanie: czy sąd działowy – ustalając wartość majątku dorobkowego małżonków, w którego skład wchodzi nieruchomość obciążona hipoteką – powinien uwzględnić wartość obciążenia hipotecznego przy szacowaniu wartości nieruchomości. Rzecznik zwrócił uwagę na rozbieżne poglądy Sądu Najwyższego w tej kwestii. Prezentowany jest pogląd, iż dokonując ustalenia składu i wartości majątku dorobkowego małżonków na podstawie art. 684 Kodeksu postępowania cywilnego (w zw. z art. 567 §3 k.p.c.) przy określaniu wartości nieruchomości sąd działowy powinien uwzględnić obciążenie hipoteczne. Mimo że jest to pogląd dominujący, nie spotkał się z pełną akceptacją sądów powszechnych. Analiza przywołanych orzeczeń Sądu Najwyższego wskazuje, że sądy niższych instancji nierzadko przychylają się do stanowiska przeciwnego, a więc przyjmują, iż obciążenie hipoteczne nie wpływa na wartość nieruchomości. Orzeczenia te są zmieniane dopiero na etapie postępowania przed Sądem Najwyższym.

Jednocześnie w 2017 r. zapadło orzeczenie Sądu Najwyższego, które zaakceptowało poglądy obu sądów niższej instancji o braku znaczenia hipoteki dla oszacowania wartości nieruchomości lub prawa. W postanowieniu tym Sąd Najwyższy zajął stanowisko, iż w postępowaniu o podział majątku wspólnego po ustaniu ustawowej wspólności majątkowej sąd – ustalając wartość wchodzącego w skład majątku wspólnego spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego, obciążonego hipoteką zabezpieczającą udzielony małżonkom kredyt bankowy – uwzględnia wartość rynkową tego prawa, z pominięciem wartości obciążenia hipotecznego. Rzecznik przychyla się do tego ostatniego poglądu. Sprawa oczekuje na rozstrzygnięcie przez SN.

☞ Zobacz też Załącznik nr. 7: **sprawa przed Europejskiego Trybunału Praw Człowieka Żuk v. Polska, 30/5/2017, skarga nr 48286/11**
Skarżąca oraz jej mąż, wobec braku możliwości wyegzekwowania decyzji administracyjnej z 1989 i 1990 roku (przyznanie prawa do zakupu dwóch działek należących do Skarbu Państwa) dwukrotnie występowali do sądu cywilnego

Art. 65 ust. 1 – Wolność wyboru i wykonywania zawodu

Każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Wyjątki określa ustawa.

Artykuł 65 należy analizować w kontekście innych przepisów Konstytucji – art. 24 (ochrona pracy), art. 20 (dialog i współpraca jako podstawa ustroju gospodarczego), art. 32 (zasada równości), art. 33 (równouprawnienie ze względu na płeć), art. 60 (dostęp do służby publicznej), art. 66 (warunki i czas pracy), art. 68 (pomoc w kryzysie bezrobocia), art. 59 (zbiorowe prawa pracy).

Konstytucja nie formułuje w swoich przepisach podmiotowego prawa jednostki do pracy, określa jednak zadania władz publicznych dla zapewnienia pełnego produktywnego zatrudnienia (art. 65 ust. 5). Ustęp 1 formułuje zasadę wolności pracy. W aspekcie pozytywnym oznacza ona wolność wyboru rodzaju i miejsca pracy (wolność wyboru pracodawcy), co oznacza, że władze nie mogą tworzyć nieuzasadnionych przeszkód w tym zakresie.

Twórcy Konstytucji zagwarantowali zarówno wolność wyboru zawodu, jak i wolność jego późniejszego wykonywania. Odwołali się oni bezpośrednio do pojęcia „wolnych zawodów".

Wolność ta nie ma charakteru absolutnego (art. 65 ust. 1 zd. 2) – ustawa może określić od niej wyjątki.

Brak zatarcia kary pozbawienia prawa wykonywania zawodu lekarza i lekarza dentysty[870]

Lekarz i lekarz dentysta ukarani przez samorząd zawodowy skreśleniem z listy osób wykonujących dany zawód, nie mają prawa ubiegać się o ponowne wpisanie na listę[871]. Tymczasem w przypadku innych zawodów medycznych ustawodawca dopuścił możliwość przywrócenia do zawodu po upływie wskazanego okresu.

Przepisy dotyczące zatarcia ukarania m.in. pielęgniarek i położnych oraz lekarzy weterynarii – na wniosek Rzecznika – były przedmiotem badania Trybunału Konstytucyjnego, który orzekł[872] o ich niekonstytucyjności. Trudno znaleźć przekonujące argumenty za zróżnicowaniem praw lekarzy i lekarzy dentystów w zakresie możliwości przywrócenia do zawodu. Rzecznik zwrócił się[873] do Ministra Zdrowia o zajęcie stanowiska w sprawie.

Minister poinformował[874], że ustawa o izbach lekarskich przewiduje szczególny tryb odwoławczy umożliwiający dokonanie ewentualnej korekty błędnych decyzji sądów lekarskich, co gwarantuje, że kara pozbawienia prawa wykonywania zawodu będzie stosowana wyłącznie w sytuacjach uzasadnionych i nie będzie stanowiła nadmiernej represji. Ponadto Minister podzielił argumentację Prezesa Naczelnej Rady Lekarskiej, iż odzyskanie prawa wykonywania zawodu po dłuższym okresie może być dyskusyjne w zawodzie, który wymaga utrzymywania na wysokim poziomie umiejętności fachowych oraz kontaktu z aktualną wiedzą medyczną.

Sprawa psychologów i powołania ich samorządu zawodowego

Rzecznik przez wiele lat[875] bezskutecznie domagał się utworzenia samorządu zawodowego psychologów. Zgodnie z ustawą o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów[876], minister właściwy do spraw pracy

[870] V.7014.16.2017
[871] art. 110 ust. 5 ustawy z 2 grudnia 2009 r.o izbach lekarskich,. (Dz.U. z 2016 r. poz. 522, ze zm.)
[872] Wyrok z dnia 18 października 2010 r., sygn. akt K 1/09
[873] V.7014.16.2017 z 19 lipca 2017 r.
[874] Pismo z 3 listopada 2017 r.
[875] Nr. spraw w BRPO: RPO-573306-VI/07, RPO-68517-V/11 i V.7014.81.2014
[876] Ustawa z dnia 8 czerwca 2001 r. (Dz.U. Nr 73 poz. 763, z późn. zm.)

zobligowany został do powołania samorządu zawodowego psychologów. Ustawa weszła życie 1 stycznia 2006 r., jednak do tej pory samorząd zawodowy psychologów nie został powołany. To ważne, bo ma być on odpowiedzialny m.in. za dbałość o przestrzeganie standardów wykonywania zawodu i nadzór nad przestrzeganiem zasad etyki, a także nadawanie prawa wykonywania zawodu.

Na przełomie 2016 i 2017 r. do Biura Rzecznika wpłynęło przeszło 600 petycji zawierających postulaty legislacyjne w omawianym zakresie. Petycje te zostały przez Rzecznika przekazane do Sejmu, jednak nie przyniosły one oczekiwanego efektu.

Cofnięcie diagnoście uprawnień do wykonywania badań technicznych[877]

Cofnięcie uprawnień do wykonywania zawodu na 5 lat pozostaje jedyną karą dla diagnosty samochodowego za przeprowadzenie badania technicznego pojazdu niezgodnie z określonym zakresem i sposobem.

W 2016 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu skierował pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją tych przepisów Prawa o ruchu drogowym[878] w zakresie, w jakim na wymiar kary nakładanej na diagnostę nie mają wpływu okoliczności czynu (każda nieprawidłowość, nawet niezawiniona, skutkuje cofnięciem uprawnień do wykonywania zawodu). Rzecznik przystąpił do tego postępowania[879], Trybunał umorzył jednak postępowanie z przyczyn formalnych[880].

Raport „Równe traktowanie w zatrudnieniu bez względu na tożsamość płciową”

Raport powstał na podstawie badania społecznego dotyczącego dyskryminacji osób transpłciowych na rynku pracy. Wyniki wskazują, że brak

[877] V.561.1.2016
[878] Art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2017 r. 1260, z późn. zm.)
[879] V.561.1.2016
[880] Postanowienie z 19 grudnia 2017 r., sygn. akt P 16/16.

w Polsce uregulowań dotyczących możliwości uzgodnienia płci metrykalnej ogranicza prawo do wykonywania pracy swobodnie wybranej przez osoby transpłciowe. Drugim istotnym wnioskiem jest fakt, że skala dyskryminacji osób transpłciowych w obszarze zatrudnienia jest trudna do oszacowania ze względu na niską zgłaszalność przypadków dyskryminacji.

Ponadto wiedza o transpłciowości nie jest w Polsce rozpowszechniona. Istotnym problemem pozostają także funkcjonujące w społeczeństwie stereotypy dotyczące tej grupy społecznej.

Art. 65 ust. 2-5 – Prawa pracownicze

2. Obowiązek pracy może być nałożony tylko przez ustawę.

3. Stałe zatrudnianie dzieci do lat 16 jest zakazane. Formy i charakter dopuszczalnego zatrudniania określa ustawa.

4. Minimalną wysokość wynagrodzenia za pracę lub sposób ustalania tej wysokości określa ustawa.

5. Władze publiczne prowadzą politykę zmierzającą do pełnego, produktywnego zatrudnienia poprzez realizowanie programów zwalczania bezrobocia, w tym organizowanie i wspieranie poradnictwa i szkolenia zawodowego oraz robót publicznych i prac interwencyjnych.

Kolejne ustępy art. 65 regulują bardziej szczegółowo prawa pracownicze.

Ustęp drugi określa aspekt negatywny wolności pracy. Oznacza on zakaz wprowadzania obowiązku pracy, któremu niepodporządkowanie się prowadziłoby do sankcji karnych lub administracyjnych. Władza nie może narzucić podjęcia pracy. Zakaz pracy przymusowej oznacza też zakaz zmuszania kogokolwiek przez władze do podejmowania określonego zatrudnienia (rodzaju czy miejsca pracy). Zakaz ten nie ma jednak charakteru absolutnego i dopuszcza się ustawowe nałożenie obowiązku pracy (musiałoby być to jednak zgodne z wiążącym Polskę prawem międzynarodowym).

Konstytucja zakazuje także stałego zatrudniania dzieci do lat 16. Przepis ten jest jedną z gwarancji ochrony praw dziecka (art. 72).

Konstytucyjnym obowiązkiem ustawodawcy jest określenie minimalnej wysokości wynagrodzenia za pracę oraz sposobu ustalania tej wysokości. Wyraźnie zakazuje się różnicowania wynagrodzenia za pracę jednakowej wartości ze względu na płeć (art. 33 ust. 2). Z artykułu 65 można zatem wyprowadzić prawo pracownika do minimalnego wynagrodzenia.

Rozpatrzenie roszczeń pracownika tymczasowego[881]

Do połowy 2017 r. pracownik mógł dochodzić swoich praw wyłącznie przed sądem właściwym ze względu na siedzibę agencji pracy tymczasowej. Mogła być to miejscowość odległa od miejsca wykonywania pracy.

Trybunał Konstytucyjny, rozpoznając pytanie prawne Sądu Rejonowego w Gliwicach, do którego Rzecznik zgłosił[882] udział, orzekł[883], że przepis ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych w zakresie, w jakim uniemożliwia wytoczenie powództwa przed sądem, w którego okręgu praca jest, była lub miała być wykonywana, jest niezgodny z konstytucyjną zasadą równego dostępu do sądu.

Zakwestionowany przez Trybunał Konstytucyjny przepis[884] został uchylony[885] z dniem 1 czerwca 2017 r. Oznacza to, że do pracowników tymczasowych mają zastosowanie przepisy k.p.c. określające właściwość sądu.

Zaspokojenie roszczeń z tytułu przyznanych sądownie rent wyrównawczych wobec upadłości podmiotów zobowiązanych[886]

Ze skarg wpływających do Rzecznika wyłonił się problem braku możliwości zaspokojenia roszczeń obywateli z tytułu przyznanych im sądownie rent wyrównawczych wobec upadłości pracodawcy i braku majątku bądź następców prawnych tych zobowiązanych.

Nierzadko zdarza się, że w postępowaniach upadłościowych przedsiębiorców nie dochodzi do zaspokojenia przedmiotowych wierzytelności, mimo iż podlegają one zaspokojeniu w pierwszej kolejności. Zdaniem Rzecznika niesprawiedliwe jest aprobowanie iluzorycznych wyroków sądowych, a także ugód. Trzeba więc rozszerzyć ustawę o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy o renty wyrównawcze oraz o wydłużenie okresu gwarancji wypłat[887].

---

[881] III.7044.65.2015
[882] Informacja RPO za 2015 r., str. 99.
[883] Wyrok z 22 marca 2017 r., sygn. akt P 121/15.
[884] Ustawa z 9 lipca 2003 r.(Dz. U. z 2016 r., poz. 360)
[885] Ustawa z 7 kwietnia 2017 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 962)
[886] III.7042.160.2016
[887] Ustawa z 13 lipca 2006 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 1256)

Rzecznik zwrócił się[888] do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o przedstawienie stanowiska.

Minister przypomniał[889], że w ustawie o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy zawarty został ściśle określony katalog tytułów świadczeń zaspakajanych ze środków Funduszu. Nie ma tam mowy o rentach wyrównawczych. Obowiązek wypłacania takiej renty spoczywa wyłącznie na pracodawcy zobowiązanym do tego ugodą lub wyrokiem sądowym. Ministerstwo nie ma podstaw do wskazywania innego podmiotu, który mógłby być obciążony odpowiedzialnością za te zobowiązania.

Sytuacja nauczycieli w trakcie reformy oświaty[890]

Zanim 1 września 2017 r. weszły w życie przepisy reformy oświatowej likwidującej gimnazja[891], nauczyciele już sygnalizowali Rzecznikowi obawę przed utratą pracy (na skutek zatrzymania sześciolatków w przedszkolach oraz likwidacji gimnazjów).

Dlatego już na etapie prac legislacyjnych Rzecznik zwracał się[892] do Ministra Edukacji Narodowej o przedstawienie oceny zagrożeń związanych z utratą zatrudnienia. Minister zakładał wtedy[893], że reforma edukacji przyczyni się do zwiększenia liczby etatów nauczycieli. Ogólna liczba uczniów objętych nauką nie zmieni się przecież, nie ulegnie też zmianie liczba lat nauki. Liczba oddziałów klas VII i VIII będzie natomiast większa, niż liczba oddziałów klas I i II gimnazjum, ponieważ odziały w szkołach podstawowych są mniej liczne niż oddziały gimnazjum.

W kolejnym wystąpieniu do Ministra Rzecznik podjął[894] problem dotyczący pracowników szkół niebędących nauczycielami. O ile można zgodzić się z poglądem, że liczba etatów nauczycielskich jest determinowana liczbą uczniów,

[888] III.7042.160.2016 z 19 stycznia 2017 r.
[889] Pismo z 1 lutego 2017 r.
[890] III.7040.78.2017
[891] Ustawa z 14 grudnia 2016 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 59).
[892] III.7040.78.2017 z 22 maja 2017 r.
[893] Pismo z 5 lipca 2017 r.
[894] Pismo z 10 sierpnia 2017 r.

to w przypadku pracownika takiego jak księgowa czy sekretarz szkoły liczba uczniów już takiej roli nie odgrywa[895].

Minister poinformował[896], że pracownicy niebędący nauczycielami oraz osoby zatrudnione w dotychczasowym gimnazjum stają się z mocy prawa pracownikami przekształconej szkoły.

☞ Problemy uczniów i rodziców w związku z reformą edukacji opisane są przy omówieniu art. 70 ust. 1 Konstytucji (Prawo do nauki)

☞ Problem wygaszania stosunku pracy pracownikom Agencji Rynku Rolnego i Agencji Nieruchomości Rolnych opisany jest przy omówieniu art. 60 Konstytucji (Prawo równego dostępu do służby publicznej)

Sprawa pani K., która nie mogła uzyskać dokumentacji pracowniczej do wyliczenia emerytury[897]

Pani M. K. poskarżyła się na to, że nie może uzyskać dokumentacji pracowniczej za lata 1976-81 r. Dokumenty te były niezbędne do wyliczenia emerytury.

Podmiot prowadzący archiwum na pisma Rzecznika nie zareagował, RPO zwrócił się do Marszałka Województwa Mazowieckiego – jako organu nadzorującego – o zbadanie sprawy.

Pismem z dnia 28 kwietnia 2017 r. Rzecznik został poinformowany, że po kontroli i analizie skarg, Marszałek Województwa Mazowieckiego wszczął postępowanie administracyjne w przedmiocie zakazu wykonywania przez Spółkę działalności związanej z przechowywaniem akt osobowych i płacowych.

Zatrudnienie piłkarzy oraz ich zabezpieczenie emerytalne[898]

Polski Związek Piłkarzy zwrócił uwagę Rzecznikowi, że piłkarze nie są chronieni prawem pracy, nie mają też zabezpieczenia emerytalnego.

[895] Ustawa z 14 grudnia 2016 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 60)
[896] Pismo z 28 września 2017 r.
[897] VI.7060.85.2016
[898] III.7060.549.2016

Najistotniejszym problemem w ocenie PZP jest to, że nie zostały wdrożone *Minimalne wymagania dla standardowych kontraktów piłkarskich* wynikające z umowy autonomicznej zawartej pod patronatem Komisji Europejskiej. W świetle tego dokumentu kontrakt piłkarski zawierany przez profesjonalnego zawodnika z klubem powinien w szczególności podlegać prawu pracy, co w opinii Polskiego Związku Piłkarzy gwarantowałoby lepszy poziom ochrony.

Drugim problemem jest kwestia uregulowania zabezpieczenia emerytalnego sportowców profesjonalnych. Otrzymywane w trakcie kariery sportowej dochody nie stwarzają wystarczających podstaw do zabezpieczenia, a zatrudnienie po zakończeniu kariery na ogół nie prowadzi do stworzenia podstaw godziwego poziomu życia na starość.

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

Rzecznik zwrócił się[899] do Ministra Sportu i Turystyki o stanowisko.

Minister wyjaśnił[900], że po spotkaniu z przedstawicielami PZP skierował wystąpienie do Prezesa PZPN o analizę sytuacji i przedstawienie stanowiska Związku w tej sprawie. Jednocześnie zwrócił się do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o udzielenie wsparcia zainteresowanym (PZP) w zakresie przygotowania wytycznych do wzorcowych umów na podstawie przepisów prawa pracy. Sprawa ta będzie przedmiotem spotkania z polskimi związkami sportowymi gier zespołowych.

Konferencja w Biurze RPO na temat klauzul społecznych w zamówieniach publicznych

Klauzule społeczne dają większą szansę na zatrudnienie osobom z grup mających szczególne trudności na otwartym rynku pracy. W ten sposób wspierane są np. osoby z niepełnosprawnościami, osoby w kryzysie bezdomności, czy byli wychowankowie młodzieżowych ośrodków wychowawczych. Jak upowszechniać stosowanie klauzul społecznych w zamówieniach publicznych – konferencja

[899] III.7060.549.2016 z 12 października 2017 r.
[900] Pismo z 15 grudnia 2017 r.

organizowana wspólnie przez Biuro RPO i Urząd Zamówień Publicznych w czerwcu 2017 r.

Mamy miejsca w Polsce, gdzie świetnie rozwija się ekonomia społeczna, ale niestety ma to wciąż charakter wyspowy. Gdy jeździmy na spotkania regionalne, to odwiedzamy np. dobrze działające spółdzielnie socjalne. Ale nie wszędzie znajdzie się lokalny lider, potrafiący działać na rzecz zatrudnienia innych. Właśnie dlatego państwo nie powinno czekać, aż taka osoba się pojawi, tylko samo musi tworzyć warunki, by wzmacniać określone procesy społeczne. Takim sposobem są klauzule społeczne. Zdaniem RPO, bardzo ważna jest też zmiana mentalności społeczeństwa i urzędników.

Biuro RPO korzysta z klauzul społecznych od dawna i wie, że nie prowadzi to wcale do mniejszej precyzji w postępowaniach przetargowych. Wymagamy więc np. by oferenci zatrudniali pracowników na umowy o pracę. Zapraszamy często do składania ofert spółdzielnie socjalne (czyli przedsiębiorstwa nastawione nie na zysk, a na dobro pracowników z grup marginalizowanych, osób z niepełnosprawnościami).

Dlaczego tak robimy? Bo rozumiemy, że instytucja publiczna nie powinna się kierować wąsko pojętym kryterium czystej korzyści finansowej. Bo taka korzyść jest pozorna. To prawda, że zatrudnianie ludzi na umowę-zlecenie pozwala oferentowi zaproponować niższą cenę, ale jednocześnie sprawia, że ludzie nie mają poczucia stabilności zatrudnienia, nie czują, że ich praca jest ważna i doceniana. A to poważny koszt społeczny.

Brak regulacji prawnej, dotyczącej wzajemnych rozliczeń między przedsiębiorcą a wykonawcą dzieła w przypadku uznania, że wykonywane zatrudnienie odbywało się w okolicznościach wskazujących na stosunek pracy[901]

Kto ma zapłacić zalegle składki na ZUS, kiedy okazało się, że umowa traktowana jako umowa o dzieło była faktycznie umową o pracę?

Na tle spraw badanych przez Rzecznika pojawił się problem braku regulacji prawnej dotyczącej wzajemnych rozliczeń między przedsiębiorcą a wykonawcą

[901] III.7060.165.2017

dzieła w przypadku uznania, że zatrudnienie odbywało się w okolicznościach wskazujących na stosunek pracy.

Uznanie stosunku pracy powoduje wprawdzie, 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 spoczywają 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, należne 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 nadużywania umów cywilnoprawnych oraz wprowadzeniu ochrony osób otrzymujących wynagrodzenie na najniższym poziomie. Rzecznik zwrócił się[902] do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o przedstawienie stanowiska.

Minister wyjaśnił[903], że jedną z podstawowych zasad obowiązujących w prawie zobowiązań jest wyrażona w Kodeksie cywilnym zasada swobody umów. Strony składając oświadczenie woli zmierzające do zawarcia umowy nazwanej umową o dzieło, powinny sobie zdawać sprawę ze skutków tego oświadczenia. Jeżeli jedna ze stron uzna następnie, że umowa naruszała jej interesy, ma możliwość dochodzenia swoich praw przed sądem. Nie powinna jednak czuć się zwolniona z konieczności uregulowania swoich zobowiązań wynikających z roszczenia drugiej strony na gruncie prawa cywilnego. Przeniesienie odpowiedzialności tylko na jedną ze stron umowy, w ocenie Ministerstwa, nie wydaje się właściwe.

[902] III.7060.165.2017 z 17 marca 2017 r.
[903] Pismo z 6 kwietnia 2017 r.

Sprawa pani Katarzyny czyli zastępowanie umów o pracę umowami cywilnymi[904]

Pani Katarzyna była przez rok zatrudniona przez agencję ochrony mienia na podstawie umowy o pracę; następnie, z powodów ekonomicznych po stronie pracodawcy, pracodawca zmienił podstawę zatrudnienia na zawierane kolejno przez 6 lat umowy zlecenia. Zatrudnienie na podstawie umów zlecenia nie różniło się od obowiązków wynikających z umowy o pracę.

Rzecznik Praw Obywatelskich przyłączył się do postępowania przed sądem pierwszej instancji w sprawie o ustalenie, że panią Katarzynę łączyła z agencją umowa o pracę.

Sąd rejonowy uznał te argumenty.

Jednak sąd apelacyjny przyjął krańcowo odmienną ocenę stanu faktycznego. Uznał zatrudnienie cywilnoprawne za legalne.

Sytuacja pracowników z zagranicy

W Polsce zaczyna brakować pracowników. Ratunkiem dla wielu pracodawców stają się pracownicy z zagranicy. Największą liczbę obcokrajowców zatrudnianych w Polsce stanowią obywatele Ukrainy (68% cudzoziemców pracujących w Polsce oficjalnie). Ukraińcy zazwyczaj pracują w Polsce na budowie, w handlu, sektorze rolniczym i zakładach produkcyjnych. W ostatnim czasie obserwuje się jednak wzrost liczby wysoko wykwalifikowanych ukraińskich specjalistów, na przykład w branży informatycznej.

Rozpoznając wnioski indywidualne pracowników migrujących, Rzecznik wskazuje wnioskodawcom przysługujące im środki działania (poucza o treści obowiązujących przepisów, informuje o możliwości zwrócenia się do Państwowej Inspekcji Pracy lub innych organów ochrony prawej, czy też wystąpienia na drogę powództwa cywilnego). W pewnej grupie spraw Rzecznik zwraca się bezpośrednio do Państwowej Inspekcji Pracy.

[904] III.7041.1.2016

a) Sytuacja pracowników z Ukrainy

Od kilku lat o pomoc do Rzecznika zwracają się także cudzoziemcy pracujący na terenie Polski. Na razie jednak liczba indywidualnych wniosków od pracowników z Ukrainy nie jest znaczącą. Rzecznik podejmuje też sprawy z urzędu.

Dotyczą one naruszenia przepisów prawa pracy, np. prawidłowości wypłacania wynagrodzenia za pracę czy przestrzegania bezpiecznych i higienicznych warunków pracy – Rzecznik podejmuje je na podstawie informacji z mediów. Na przykład:

- Po zapoznaniu się z informacjami o nieprawidłowościach przy zatrudnianiu cudzoziemców w ubojni w Kutnie (po przeprowadzonej 5 grudnia 2016 r. akcji CBŚP i Głównego Inspektoratu Pracy), Rzecznik wystąpił do Inspektoratu Pracy o informacje[905]. Skala ujawnionych nieprawidłowości była tak duża, że Rzecznik monitorował sprawę przez kilka miesięcy.
- 5 sierpnia 2017 r. odbyło się w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich robocze spotkanie przedstawicieli Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Głównego Inspektoratu Pracy oraz pracowników Zespołu Prawa Pracy i Zabezpieczenia Społecznego w BRPO. W spotkaniu wziął udział przewodniczący Międzyzakładowego Związku Zawodowego Pracowników Ukraińskich w Polsce Jurij Kariagin.
- Nieuczciwi pracodawcy i pośrednicy pracy wykorzystując brak znajomości języka czy polskich realiów często próbują oszukać poszukujących pracy. Pracownicy ze Wschodu nakłaniani są do nielegalnej pracy, która ma im się bardziej opłacać, bo nie będą musieli odprowadzać podatków ani składek na ubezpieczenia społeczne[906]. Pracodawcy próbują także na samych pracowników przenieść koszty ich utrzymania, poprzez potrącanie z pensji, np. miejsca zakwaterowania.
- Często też dochodzi do sytuacji naruszania wobec tych pracowników przepisów BHP. Na podstawie informacji prasowych Rzecznik podjął

[905] III.7044.74.2016
[906] III.7044.74.2016

sprawę młodego Ukraińca, który na skutek braku przeszkolenia, a także wadliwych urządzeń produkcyjnych stracił rękę[907]. Rzecznik bada także sprawę pani Oksany, pracownicy dużego gospodarstwa rolnego, którą pracodawca porzucił, kiedy na terenie jego firmy doznała wylewu[908].

b) *sytuacja podwykonawców z Korei Północnej*[909]

W Polsce pracowało od 400 do 800 obywateli KRL-D[910].

Z powodu niemożności efektywnej kontroli nad warunkami zatrudnienia obywateli KRL-D niektóre kraje europejskie (np. Czechy, Bułgaria czy Rumunia) pod naciskiem opinii publicznej i organizacji praw człowieka całkowicie zrezygnowały z ich zatrudniania. Niestety Polska nadal pozostaje wśród nielicznych państw zezwalających na tę pracę.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Państwowej Inspekcji Pracy, a także Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o stanowisko w kwestii możliwości skutecznego oddziaływania inspekcji oraz resortu pracy na warunki zatrudniania tych pracowników.

Inspekcja poinformowała, że zna problem, ponieważ od 2013 r. do 2015 r. jej inspektorzy przeprowadzili 15 kontroli (w 2013 i 2014 r. – po 4 kontrole, w 2015 r. – 7 kontroli). Kontrolami objęto łącznie 287 cudzoziemców – obywateli tego kraju.

Nie stwierdzono jednak, by obywatele KRL-D nie dostawali całości lub części wynagrodzenia. Inspektorzy pracy nie stwierdzili też przypadków wskazujących, że dany pracodawca lub przedsiębiorca zatrudnia obywateli KRL-D w warunkach pracy przymusowej lub niewolniczej.

Z kolei resort pracy stwierdził, że skala zatrudnienia obywateli KRL-D w Polsce jest znikoma, a zezwolenia na pracę dla obywateli KRL-D stanowią niecały 1% ogółu wszystkich wydanych zezwoleń na pracę w 2015 r. w Polsce.

Ministerstwo nie zgadza się z twierdzeniem, iż w Europie dominuje pogląd o konieczności zrezygnowania z możliwości zatrudnienia pracowników z KRL-D.

---

[907] III.7043.120.2016
[908] III.7044.10.2018
[909] III.7044.38.2016
[910] Raport "North Korean Forced Labour in the EU, the Polish Case: How the Supply for a Captive DPRK Workforce Meets Our Demand for Cheap Labour"

Wynika to z odpowiedzi na pytania, jakie skierowało do instytucji krajów UE, w tym np. z Bułgarii, w ramach Europejskiej Sieci Migracyjnej. Zdaniem Ministerstwa regulacje zmierzające do wyeliminowania możliwości podjęcia pracy przez obywateli KRL-D prowadziłyby do jawnej dyskryminacji, co jest sprzeczne z zasadami działania demokratycznego państwa prawa.

Na skutek kolejnych doniesień o zatrudnianiu na polskim rynku pracy pracowników z KRL-D, Rzecznik ponownie wystąpił do Ministerstwa. Tym razem poprosił o przedstawienie podejmowanych przez Polskę działań związanych z realizacją rezolucji (2371) Rady Bezpieczeństwa ONZ z 5 sierpnia 2017 r. oraz sankcji przyjętych przez UE w sprawie pracowników z KRL-D.

Ministerstwo odpowiedziało, że po przyjęciu tych dokumentów, a także w związku z późniejszymi rezolucjami Rady Bezpieczeństwa ONZ z 11 września 2017 r. (2375) i 22 grudnia 2017 r. (2397), do czasu zmiany przepisów urzędy wojewódzkie wstrzymały rozstrzygnięcia w sprawie wniosków dotyczących zezwoleń na pracę oraz zezwoleń na pobyt czasowy i pracę obywatelom KRL-D. Procedowane są stosowne zmiany przepisów prawa polskiego, które dadzą podstawę odmowy wydania zezwolenia na pracę przez właściwy podmiot, gdy wymagają tego zobowiązania wynikające z postanowień ratyfikowanych umów międzynarodowych obowiązujących Rzeczpospolitą Polską.

Mimo tych działań i zapewnień organów władzy państwowej pracownicy z KRL-D nadal pracują w Polsce. Zagadnienie to pozostaje w obszarze zainteresowań Rzecznika.

Współpraca z Państwową Inspekcją Pracy

Państwowa Inspekcja Pracy jest organem powołanym do sprawowania nadzoru i kontroli przestrzegania prawa pracy, w szczególności przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, a także przepisów dotyczących legalności zatrudnienia i innej pracy zarobkowej. Mając na uwadze zapewnienie realizacji konstytucyjnych praw obywateli Rzecznik ilekroć stwierdzi taką konieczność

występuje do Inspekcji czy to w formie wniosków o pisemne stanowisko[911] czy też w indywidualnych sprawach wskazujących na potrzebę takiej współpracy[912].

☞ Sprawy związkowców i związków zawodowych – opisane przy art. 59 Konstytucji (Wolności związkowe)

[911] III.7044.38.2016
[912] III.7060.412.2017

Art. 66 – Prawo do BHP oraz prawo do urlopu

1. Każdy ma prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Sposób realizacji tego prawa oraz obowiązki pracodawcy określa ustawa.

2. Pracownik ma prawo do określonych w ustawie dni wolnych od pracy i corocznych płatnych urlopów; maksymalne normy czasu pracy określa ustawa.

Artykuł ten omawia dwa szczegółowe zagadnienia dotyczące indywidualnego prawa pracy:

- *Prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy (ust. 1). Przepis ten nakłada na ustawodawcę obowiązek uregulowania sposobu realizacji tego prawa bez naruszania jego istoty.*
- *Uprawnienia związane z czasem pracy (ust. 2), pośrednio wyrażające ogólne prawo do wypoczynku.*

Analizować je można zatem w kontekście zasady ochrony pracy (art. 24) oraz prawa do ochrony zdrowia (art. 68).

Bezpieczeństwo i higiena pracy operatorów żurawi[913]

Praca operatorów żurawi nie jest regulowana przepisami o bezpieczeństwie i higienie pracy. W wyniku tego stale pogarszają się warunki pracy, a niebezpieczne zdarzenia nierzadko kończą się wypadkiem.

W odpowiedzi na ponawiane wystąpienia Rzecznika Minister Rozwoju i Finansów w 2017 r. zapowiedział przygotowanie rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy obsłudze żurawi.

Dotychczasowe przepisy (z 1954 r.) zostały uchylone z dniem 1 marca 2013 r. Brakuje zatem regulacji zapewniającej bezpieczne i higieniczne warunki pracy pracownikom zatrudnionym przy obsłudze żurawi, w tym w szczególności obejmującej tak podstawowe kwestie jak maksymalne normy czasu pracy, czy sposób dokumentowania przebiegu pracy przy obsłudze urządzenia. Brak także regulacji w zakresie standardowego wyposażenia kabiny żurawia.

Zapowiadane rozporządzenie miało wejść w życie 1 stycznia 2018 r. Jednak podczas uzgodnień międzyresortowych i konsultacji publicznych do projektu wpłynęło tak wiele uwag, że powstał nowy projekt. Pracuje nad nim obecnie Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii.

Zasady przydzielania spraw sędziom nieobecnym w pracy[914]

Liczba spraw przydzielonych referentom w sądach nie do końca zależy od tego, ile faktycznie są w pracy. Przy przydziale spraw Regulamin urzędowania sądów powszechnych pomija sytuację osób korzystających z dłuższych urlopów wychowawczych albo z urlopów rodzicielskich i wychowawczych.

Na tle badanych spraw Rzecznik powziął wątpliwości co do prawidłowości regulacji prawnej przyjętej w §47 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości Regulamin urzędowania sądów powszechnych[915].

Zgodnie z tym przepisem w przydziale spraw nie uwzględnia się sędziów, asesorów sądowych i referendarzy sądowych nieobecnych w pracy z powodu choroby trwającej nieprzerwanie co najmniej 7 dni kalendarzowych. Nie zachodzą

[913] III.7050.2.216
[914] III.7044.66.2017
[915] Rozporządzenie z 23 grudnia 2015 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 2316, ze zm.)

więc podstawy do nieuwzględniania w przydziale spraw orzeczników nieobecnych w pracy co najmniej 7 dni kalendarzowych z innych usprawiedliwionych powodów.

Zdaniem Rzecznika kwestionowana regulacja nie ma charakteru kompleksowego. Pominięto w niej bowiem dłuższą nieobecność w pracy z powodu korzystania z urlopu wypoczynkowego w wymiarze powyżej 7 dni kalendarzowych, a także długotrwałe urlopy niemające charakteru urlopu wypoczynkowego (np. urlopy macierzyńskie lub urlopy wychowawcze). Ponadto, w opinii Rzecznika regulacja ta nie może być uznana za rozwiązanie kompromisowe między zadaniami wymiaru sprawiedliwości, związanymi z obywatelskim prawem do sądu, a uznanymi zasadami ochrony pracy i jej czasu. Nie stanowi też sprawiedliwego rozwiązania w zakresie równego obciążania pracą sędziów, asesorów sądowych i referendarzy sądowych, ani nie znajduje uzasadnienia w specyficznej regulacji czasu pracy sędziego, zawartej w art. 83 Prawa o ustroju sądów powszechnych[916].

Rzecznik zwrócił się[917] do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie wprowadzenia regulacji uzależniającej liczbę spraw przydzielonych referentom od faktycznego czasu pracy w skali roku.

Minister poinformował[918], że w resorcie trwają prace, w ramach których rozważana jest m.in. zmiana §47 ust. 1 Regulaminu urzędowania sądów powszechnych. Projektuje się następujące brzmienie ww. przepisu: „W przydziale spraw nie uwzględnia się referentów nieobecnych w pracy nieprzerwanie co najmniej 4 dni robocze. Po okresie nieobecności narzędzie informatyczne przydziela sprawy tak, aby w okresie roku od rozpoczęcia nieobecności liczba spraw przydzielonych poszczególnym referentom w każdej kategorii była proporcjonalna do liczby dni pracy poszczególnych referentów z uwzględnieniem wskaźników przydziału". W skali roku wielkość przydziału zależeć będzie wyłącznie od współczynnika 252/(252-N), gdzie 252 jest liczbą dni roboczych w roku, a N liczbą dni nieobecności. Co istotne, projektowany przepis tak samo traktuje nieobecności z powodu choroby i urlopu.

[916] Ustawa z 27 lipca 2001 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 2062, ze zm.)
[917] III.7044.66.2017 z 18 października 2017 r.
[918] Pismo z 21 listopada 2017 r.

Art. 67 – Prawo do zabezpieczenia społecznego

1. Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa.

2. Obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i nie mający innych środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego, którego zakres i formy określa ustawa.

Podmiotem prawa do zabezpieczenia społecznego jest obywatel Polski. Adresatem obowiązków, które z niego wynikają, są władze publiczne.

Z artykułu tego wynika zatem nakaz ustanowienia systemu zabezpieczenia społecznego i określenia sposobu jego finansowania. Rzeczywisty zakres i formy zabezpieczenia społecznego określi dopiero ustawodawca, który ma dużą swobodę regulacyjną w tym zakresie.

Treścią tego prawa jest zagwarantowanie obywatelom świadczeń na wypadek:

- *niezdolności do pracy ze względu na chorobę,*
- *niezdolność do pracy z powodu niepełnosprawności,*
- *osiągnięcia wieku emerytalnego,*
- *pozostawania bez pracy nie z własnej woli i nieposiadanie innych środków utrzymania.*

Prawo do emerytury

a) Zróżnicowanie zasad ustalania wysokości emerytury na nowych zasadach w zależności od miesiąca, w którym został złożony wniosek[919]

Obywatele skarżyli się Rzecznikowi, że złożenie wniosku o emeryturę w czerwcu skutkuje niższym wymiarem emerytury w porównaniu do złożenia wniosku w pozostałych jedenastu miesiącach. Różnice mogą wynosić od ok. 50 do nawet 300 zł.

Zróżnicowanie to związane jest ze sposobem przeprowadzenia waloryzacji składek na ubezpieczenie emerytalne i kapitału początkowego. Waloryzację składek przeprowadza się systemem rocznym do czasu, gdy ubezpieczony zgłosi wniosek o emeryturę. Wówczas składki (kapitał) waloryzuje się dodatkowo kwartalnie za okres, za który nie były objęte waloryzacjami rocznymi. Przy czym ustawa emerytalna zawiera zastrzeżenie, że w wyniku przeprowadzonej waloryzacji stan konta nie może ulec obniżeniu (art. 25 ust. 3 ustawy emerytalnej).

Zgodnie z praktyką organu rentowego w przypadku ustalania wysokości emerytury w okresie od stycznia do maja i od lipca do grudnia danego roku, składki zapisane na koncie ubezpieczonego po dniu 31 stycznia roku, za który była przeprowadzona ostatnia waloryzacja roczna, jak również kapitał początkowy i składki zewidencjonowane we wcześniejszym okresie, podlegają dodatkowo również waloryzacjom kwartalnym. Natomiast w przypadku ustalania wysokości emerytury w czerwcu danego roku, kwota składek poddana ostatniej waloryzacji rocznej nie podlega dodatkowym waloryzacjom kwartalnym.

W konsekwencji taki sposób waloryzacji znacząco wpływa na wysokość świadczenia. Ubezpieczeni nie są przy tym świadomi konsekwencji złożenia wniosku o emeryturę w czerwcu, nie uzyskują wyczerpujących pouczeń ze strony organu rentowego. Momentu złożenia wniosku o emeryturę nie mogą wybrać osoby, którym przyznana będzie emerytura z urzędu w miejsce dotychczas pobieranej renty z tytułu niezdolności do pracy (art. 24a ustawy emerytalnej), a wiek emerytalny ukończą w czerwcu. Osoby pobierające świadczenie przedemerytalne czy emeryturę pomostową, do których prawo ustaje z dniem

[919] III.7060.122.2016

osiągnięcia wieku emerytalnego (ustalania prawa do emerytury powszechnej), w przypadku ukończenia tego wieku w czerwcu, również mogą stracić na wysokości świadczenia. Rzecznik zwrócił się[920] do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o zajęcie stanowiska.

Minister poinformował[921], że problem jest znany i Ministerstwo skłania się do korekty regulacji. Jednym z możliwych rozwiązań byłoby wprowadzenie zasady, że w przypadku zgłoszenia przez ubezpieczonego wniosku o emeryturę w czerwcu danego roku, tj. w ostatnim miesiącu drugiego kwartału, organ rentowy ustalałby podstawę obliczenia emerytury tak samo, jak w przypadku wniosku zgłoszonego w tym samym kwartale, ale miesiąc wcześniej, gdyby było to dla zainteresowanego korzystniejsze.

Rzecznik oczekuje[922] na informacje o przebiegu zapowiedzianych prac legislacyjnych.

b) Niepodwyższenie emerytur z urzędu do kwoty najniższej emerytury obowiązującej od 1 marca 2017 r[923]

Rzecznik interweniował w 2017 r. w sprawie pominięcia emerytury z urzędu przy podnoszeniu najniższych świadczeń od 1 marca 2017 r.

1 marca 2017 r. na mocy ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych[924] podniesiono jednorazowo wysokość:

- najniższej emerytury, renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy i renty rodzinnej z kwoty 882,56 zł do kwoty 1000 zł,
- renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy z kwoty 676,75 zł do kwoty 750 zł.

Podwyższenie gwarantowanych kwot najniższych świadczeń zostało przeprowadzone niezależnie od waloryzacji. Jednak przepisy nie gwarantowały podniesienia emerytur z urzędu, czyli takich, które przyznaje się automatycznie rencistom niezdolnym do pracy (całkowicie lub częściowo), którzy osiągają wiek emerytalny. W przepisach, na podstawie których świadczenia zostały podniesione, zachowano bowiem wymóg posiadania odpowiednio długiego stażu

[920] III.7060.122.2016 z 15 września 2017 r.
[921] Pismo z 11 października 2017 r.
[922] Pismo z 11 stycznia 2018 r.
[923] III.7060.283.2017
[924] Ustawa z 2 grudnia 2016 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 2).

ubezpieczeniowego, a tego osoby niezdolne całkowicie lub częściowo do pracy mogą nie mieć.[925]

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wyjaśnił[926], że resort zaproponował doprecyzowanie art. 85 ust. 2a ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, które usunie wszelkie wątpliwości interpretacyjne.

Z dniem 1 grudnia 2017 r. [927] uzupełniono kwestionowaną przez Rzecznika regulację poprzez dodanie art. 85 ust. 2a: jeżeli w wyniku waloryzacji emerytura przyznana[928] osobie niemającej okresu składkowego i nieskładkowego jest niższa od nowych kwot najniższych rent z tytułu niezdolności do pracy, emeryturę tę podwyższa się tak jak i inne świadczenia (do 1000 zł w przypadku renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy i 750 zł z tytułu częściowej niezdolności do pracy).

Ponownego ustalenia wysokości emerytury z urzędu, zgodnie ze znowelizowanym przepisem dokonano z dniem 1 marca 2018 r. z wyrównaniem od 1 marca 2017 r.

c) Sytuacja opiekunów osób z niepełnosprawnościami, którzy po zakończeniu sprawowania opieki ubiegają się o prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy[929]

Do Rzecznika wpływały skargi opiekunów osób z niepełnosprawnościami, którzy po zakończeniu sprawowania opieki ubiegali się o prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy.

Jedna z takich skarg dotyczyła osoby ubiegającej się o świadczenie rentowe, wobec której orzeczono całkowitą niezdolność do pracy i która udowodniła łączny staż ubezpieczeniowy (okresy składkowe i okresy nieskładkowe) w wymiarze ponad 30 lat, w tym ponad 29 lat tylko okresów składkowych. Organ rentowy odmówił jednak przyznania świadczenia z uwagi na niespełnienie jednego z wymaganych warunków, tj. określonego w ustawie o emeryturach i rentach

[925] III.7060.283.2017 z 19 maja 2017 r.
[926] Pismo z 13 czerwca 2017 r.
[927] Na mocy ustawy o zmianie ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych z 29 września 2017 r. (Dz. z 2017 r. poz. 2120).
[928] Na podstawie art. 24a lub art. 27a ustawy emerytalnej
[929] III.7060.470.2016

z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych[930] warunku posiadania okresu składkowego i nieskładkowego w wymiarze 5 lat, przypadającego w ciągu ostatniego dziesięciolecia przed zgłoszeniem wniosku o rentę lub przed dniem powstania niezdolności do pracy. Ośrodek pomocy społecznej nie był bowiem zobowiązany do opłacania składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, co spowodowało, że ubezpieczony nie miał wymaganego 5-letniego okresu składkowego i nieskładkowego.

W ocenie Rzecznika w przypadku osób, które zrezygnowały z zatrudnienia w celu sprawowania bezpośredniej, osobistej opieki nad chorym członkiem rodziny i legitymują się stażem ubezpieczeniowym przekraczającym 25 lat okresów składkowych i nieskładkowych, jedynym warunkiem wymaganym do uzyskania prawa do świadczenia rentowego powinno być orzeczenie całkowitej niezdolności do pracy. Rzecznik zwrócił się[931] do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o stanowisko. W odpowiedzi dowiedział się[932], że Prezes Rady Ministrów powołał międzyresortowy Zespół ds. Opracowania Rozwiązań w zakresie Poprawy Sytuacji Osób Niepełnosprawnych i Członków ich Rodzin. Jego celem jest analiza sytuacji i opracowanie propozycji rozwiązań legislacyjnych i systemowych mających na celu poprawę sytuacji osób z niepełnosprawnościami i członków ich rodzin.

Resort rodziny, pracy i polityki społecznej zwrócił się do Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych, a jednocześnie Przewodniczącego Zespołu, z propozycją zainicjowania dyskusji w przedmiocie konieczności zmiany obowiązujących przepisów w kierunku zapewnienia ochrony rentowej osobom, które z uwagi na legitymowanie się odpowiednio długim stażem ubezpieczeniowym w okresie pobierania świadczeń opiekuńczych nie podlegają obowiązkowi ubezpieczenia.

[930] Ustawa z 17 grudnia 1998 r. (Dz. U. z 2017 r., poz. 1383 ze zm.)
[931] III.7060.470.2016 z 29 maja 2017 r.
[932] Pismo z 20 czerwca 2017 r.

d) Obniżenie świadczeń emerytalno-rentowych byłym funkcjonariuszom służb ochrony państwa

W 2017 r. pojawił się problem skutków tzw. ustawy z 16 grudnia 2016 r., która pozbawiła części świadczeń tych funkcjonariuszy MSW z czasów PRL, którzy choć jeden dzień przepracowali w jednostkach wskazanych w ustawie.

Do Rzecznika wpłynęło ponad 1,5 tys. wniosków od osób objętych ustawą, nie tylko byłych funkcjonariuszy PRL, ale także wdów i sierot po tych funkcjonariuszach, w tym osób z niepełnosprawnościami, którym w wyniku nowych przepisów zostały obniżone świadczenia. Do Rzecznika zgłosili się m.in.

- członkowie rodziny żołnierki AK, łączniczki w czasie Powstania Warszawskiego, funkcjonariuszki Departamentu Społeczno-Administracyjnego MSW;
- rodzina wymagającej wsparcia już wdowy po zmarłym funkcjonariuszu Służby Więziennej, poddawanym w niemieckim Dachau w czasie wojny eksperymentom medycznym;
- sportowcy z klubów gwardyjskich;
- informatycy tworzący system PESEL, kryptolodzy, funkcjonariusze pionu łączności;
- oficerowie zasłużeni w walce z przestępczością zorganizowaną z pionu kryminalnego Policji (PZ, CBŚ);
- zasłużony żołnierz jednostki specjalnej utworzonej w 1990 r.;
- funkcjonariusze Policji, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Służby Więziennej, Służby Celnej, a także służb specjalnych UOP, ABW, AW, CBA.

☞ Więcej o tym problemie —w Części II. Rozdział Ochrona Praw Funkcjonariuszy

☞ O problemie emerytur kobiet z rocznika 1953 mowa jest przy art. 32 Konstytucji (Równość wobec prawa)

Sprawa górnika, który nie dostał wcześniejszej emerytury[933]

Rzecznik zakwestionował skargą kasacyjną prawomocny wyrok, że wnioskodawca nie ma prawa do wcześniejszej emerytury, ponieważ nie przepracował 15 lat w szczególnych warunkach.

W opinii Rzecznika stanowisko Sądu Apelacyjnego zostało oparte na błędnej wykładni przepisów ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Ustawa dopuszcza także możliwość przyznania tej emerytury w przypadku wykazania na dzień 1 stycznia 1999 r. co najmniej pięcioletniego okresu pracy górniczej, albo pracy górniczej, wykonywanej stale i w pełnym wymiarze czasu pracy na odkrywce w kopalniach siarki i węgla brunatnego oraz w kopalniach otworowych siarki.

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 12 stycznia 2017 r.[934] uznał, że skarga kasacyjna ma uzasadnione podstawy.

Sprawa pani J., która występowała o rentę z tytułu niezdolności do pracy wskutek wypadku w szczególnych okolicznościach[935]

W trakcie awantury domowej wnioskodawczyni odniosła bardzo poważne obrażenia broniąc matki przed agresywnym ojcem. Dziś porusza się na wózku i jest całkowicie niezdolna do pracy. Wymaga intensywnej rehabilitacji. Pomoc, jaką dostaje, na to nie wystarcza (otrzymuje zasiłek stały, zasiłek pielęgnacyjny oraz zasiłki celowe na leki. Dostaje też żywnościowe z Programu Operacyjnego

[933] III.7060.1336.2014
[934] Sygn. akt II UK 566/15
[935] III.7063.23.2016

Pomoc Żywnościowa 2014–2020, a także pracą socjalną). Rzecznik wyjaśniał tę sprawę.

ZUS wskazał, że wnioskodawczyni występowała o przyznanie prawa do renty socjalnej, jednorazowego odszkodowania oraz renty z tytułu niezdolności do pracy wskutek wypadku w szczególnych okolicznościach. Gdy otrzymała decyzje odmawiające, poddała je kontroli sądowej.

14 grudnia 2016 r. w Sądzie Rejonowym odbyła się rozprawa w sprawie jednorazowego odszkodowania z tytułu uszczerbku na zdrowiu wskutek wypadku w szczególnych okolicznościach. Sąd wydał wyrok częściowy, uznając roszczenie za usprawiedliwione w zasadzie oraz odroczył rozpoznanie sprawy, bez wyznaczenia terminu. Z kolejnych wyjaśnień ZUS wynika, że organ rentowy nie wniósł apelacji od powyższego wyroku. W tym stanie rzeczy zdarzenie uznane zostało za wypadek w szczególnych okolicznościach. Stwarzało to podstawę do podjęcia przez ZUS z urzędu postępowania w sprawie renty. Na tej podstawie ZUS decyzją z dnia 20 marca 2017 r. przyznał wnioskodawczyni prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy wskutek wypadku w szczególnych okolicznościach, począwszy od 1 września 2016 r. Sąd prowadzi dalsze postępowanie w przedmiocie ustalenia procentowego uszczerbku na zdrowiu wnioskodawczyni.

Sprawa pani N. i wysokości jej polskiej emerytury przy zsumowaniu ze świadczeniem francuskim[936]

ZUS odmówił podwyższenia emerytury do kwoty najniższej emerytury. Wnioskodawczyni ma udowodniony okres około 5 lat okresów składkowych oraz około 17 lat okresów ubezpieczenia rolniczego. Prócz emerytury polskiej jest uprawniona także do świadczenia francuskiego.

W odpowiedzi na podjętą przez Rzecznika interwencję ZUS poinformował, że brak jest podstaw do podwyższenia emerytury polskiej do emerytury minimalnej, gdyż świadczenie to – po zsumowaniu ze świadczeniem francuskim – przekracza już kwotę emerytury minimalnej. Rzecznik nie zgodził się z takim stanowiskiem i zwrócił uwagę, że emerytura polska powinna zostać podniesiona

[936] III.7060.280.2017

do emerytury minimalnej zanim zostanie zsumowana z emeryturą francuską. Zauważył też, że ustawa emerytalna, gwarantując ubezpieczonemu wypłatę świadczenia w kwocie najniższej, pozwala uwzględnić w nim także okresy ubezpieczenia rolniczego (okres, za który ustalono zwiększenie rolnicze).

ZUS uznał argumentację Rzecznika i podwyższył emeryturę polską wnioskodawczyni do kwoty najniższej emerytury oraz wypłacił jej wyrównanie za trzy lata wstecz.

Sprawa pana A., który musiał w sprawie swojej renty korespondować po norwesku[937]

Pan A. starał się o przyznanie renty z tytułu pracy za granicą. Otrzymał świadczenie rentowe z Hiszpanii i starał się o podobne z Norwegii, ale właściwy w sprawach osób zatrudnionych w Norwegii Oddział ZUS w Sz. nie wykazywał aktywności w tej sprawie. Pisma z Norwegii wpływały do skarżącego – po angielsku i norwesku. Z jednego z tych pism, które zostały mu przetłumaczone, wynikało, że sprawy dotyczące emerytur i rent załatwiane są pomiędzy organami rentowymi państw, w których ubezpieczony pracował i zamieszkuje. Zatem – wskazał piszący – to ZUS powinien podejmować działania, by uzyskać świadczeń rentowych z państw obcych. Ponadto wnioskodawca zakwestionował decyzję o skierowaniu jego sprawy do Centrali ZUS.

W odpowiedzi na wystąpienie Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku ZUS wyjaśnił, że sprawy wnioskodawcy zostały przekazane do właściwego Oddziału w celu ustalenia prawa do polskiej renty z tytułu niezdolności do pracy na dalszy okres. W związku z tym ZUS nie miał możliwości odniesienia się do trybu postępowania w sprawie renty. Jednocześnie organ wyjaśnił, że instytucje właściwe państw członkowskich UE/EOG zobowiązane są do przekazywania informacji i wystawiania dokumentów w terminach określonych w ustawodawstwie danych państw członkowskich. ZUS nie dysponuje zatem środkami prawnymi, które mogą wymusić na stronie norweskiej niezwłoczne zakończenie postępowania i przekazanie do ZUS decyzji kończącej postępowanie

[937] BPG.7060.20.2016

w sprawie renty. Postępowanie dotyczące instytucji norweskiej trwa kilkanaście miesięcy i, z powodu znacznej opieszałości w udzielaniu odpowiedzi na prośby ZUS miała zostać podjęta interwencja na szczeblu instytucji łącznikowych.

Sprawa pani K., która nie dostała świadczenia rodzicielskiego, bo opiekunem prawnym jej dziecka została babka (matka pani K.) [938]

Organ administracji uchylił swą decyzję o przyznaniu małoletniej matce świadczenia rodzicielskie po tym, jak opiekunem prawnym dziecka została babcia, matka wnioskodawczyni. W opinii Rzecznika doszło tu do rażącego naruszenia prawa. Fakt ustanowienia opiekuna prawnego dla dziecka małoletniej matki nie stanowi podstawy do uchylenia wydanej już decyzji przyznającej świadczenie rodzicielskie.

W wyniku interwencji Rzecznika Samorządowe Kolegium Odwoławcze unieważniło decyzję organu uchylającą prawo do świadczenia rodzicielskiego. Świadczenie rodzicielskie zostało przyznane wnioskodawczyni i wypłacone za okres wsteczny.

Zasady wydawania zaświadczeń poświadczających posiadanie prawa do ulgi na przejazd[939]

Wątpliwości Rzecznika budzi sposób wydawania emerytom i rencistom legitymacji uprawniających do zniżek w transporcie zbiorowym.

Na tle spraw badanych przez Rzecznika ujawnił się problem zasad wydawania zaświadczeń o prawie do ulgi, o której mowa w ustawie o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego[940]. Wydają je podmioty uprawnione na mocy rozporządzenia w sprawie dokumentów poświadczających uprawnienia do korzystania z ulgowych

[938] III.7064.185.2017
[939] VII.612.29.2016
[940] Ustawa z 20 czerwca 1992 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 1138 ze zm.)

przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego[941]. Podmioty te pobierają opłaty za zaświadczenia i często uzależniają wysokość opłat od członkostwa w stowarzyszeniu.

Zasady pobierania opłat za zaświadczenie pozwalające korzystać z ustawowego uprawnienia powinny być ujednolicone i mieć podstawę prawną. Pobieranie tych opłat nie powinno prowadzić do uprzywilejowania osób będących członkami poszczególnych stowarzyszeń. Rzecznik zwrócił się[942] do Ministra Infrastruktury i Budownictwa o rozważenie stosownych zmian legislacyjnych.

Minister wskazał[943], że przepisy nie przewidują możliwości pobierania opłat za wystawianie zaświadczeń uprawniających do ulg, ani tym bardziej nie uzależniają tych opłat od członkostwa w organizacji. Jeżeli obecna sytuacja prawna stwarza wątpliwości i różnice interpretacyjne, należałoby tę kwestię uregulować. Jednakże, zgodnie ze stanowiskiem rządu wprowadzanie jakichkolwiek zmian do ustawy o ulgach, do momentu wypracowania kompleksowej polityki państwa w zakresie ulg na przejazdy, uszczelnienia systemu refundacji oraz nowelizacji ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, jest przedwczesne.

Sprawa pana L., któremu ZUS nie chciał wypłacić zasiłku zasiłku pogrzebowego po śmierci żony, bo uznał, że zrobili to już Brytyjczycy[944]

ZUS odmówił wypłaty zasiłku pogrzebowego z tytułu śmierci żony. Wnioskodawca pobrał bowiem w Wielkiej Brytanii świadczenie, które ZUS uznał za świadczenie żałobne „bereavement payment" (BPT). W rozumieniu przepisów o koordynacji takie świadczenie nie może się kumulować z zasiłkiem pogrzebowym w Polsce.

[941] Rozporządzenie z 25 października 2002 r.. (Dz.U. z 2015 r. poz. 1427)
[942] VII.612.29.2016 z 20 stycznia 2017 r.
[943] Pismo z 4 lipca 2017 r.
[944] III.7060.690.2015

Okazało się jednak, że pobrane przez wnioskodawcę świadczenie nie ma charakteru świadczenia BPT. Po sprawdzeniu dokumentów Oddział ZUS wydał decyzję o przyznaniu zasiłku pogrzebowego.

Zasady ustalania dochodu dla osób pobierających świadczenia honorowe[945]

Gdy mieszkaniec domu pomocy społecznej kończy 100 lat, musi więcej płacić za pobyt w DPS. Jest tak dlatego, że uzyskuje prawo do dodatkowego świadczenia honorowego, a ono podwyższa jego dochód.

Świadczenie honorowe przyznawane jest przez organ emerytalno-rentowy (ZUS, KRUS, Zakład Emerytalno-Rentowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Wojskowe Biuro Emerytalne lub Biuro Emerytalne Służby Więziennej) z urzędu każdej osobie, która osiąga wiek 100 lat. Jest to swoista gratyfikacja, którą otrzymują nieliczni obywatele. W opinii Rzecznika tego typu świadczenie nie powinno być traktowane jak każdy inny dochód. Wliczanie go do dochodu ustalanego na potrzeby ustawy o pomocy społecznej rodzi uzasadnione poczucie niesprawiedliwości i w istocie zatraca swój wyjątkowy charakter, gdyż faktycznie do rąk seniora trafia wsparcie w znacznie obniżonej wysokości z racji zwiększenia odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej.

Rzecznik zwrócił się[946] do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o rozważenie inicjatywy ustawodawczej. W odpowiedzi Minister wskazał[947], że środki finansowe pochodzące z opłat za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej przeznaczone są na prowadzenie działalności tej jednostki. Wpływają również na poprawę jakości świadczonych usług, co jest szczególnie istotne w przypadku osób w wieku przekraczającym 100 lat. Zwiększenie opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej często pozwala na pokrycie pełnej opłaty z dochodu mieszkańca, bez konieczności udziału rodziny (małżonka, zstępnych przed wstępnymi) i gminy. W uzasadnionych przypadkach gmina może zwolnić osoby wnoszące opłaty z jej ponoszenia, częściowo lub całkowicie, na ich wniosek.

[945] III.7065.172.2017
[946] III.7065.172.2017 z 5 października 2017 r.
[947] Pismo z 25 października 2017 r.

Kolizja uprawnień do zasiłku pielęgnacyjnego i dodatku pielęgnacyjnego osób, które osiągają wiek 75 lat[948]

Osoba, która ukończyła 75 lat, ma formalnie prawo od zasiłku pielęgnacyjnego (jeśli potrzebuje opieki) i do dodatku pielęgnacyjnego. Nie można jednak obu świadczeń łączyć, a dodatek przyznawany jest automatycznie, co praktycznie wyklucza seniorów z zasiłku pielęgnacyjnego (a jeśli go dostali, powinni go zwrócić).

- Zasiłek pielęgnacyjny zgodnie z przepisami ustawy o świadczeniach rodzinnych[949] przyznaje się na wniosek osoby zainteresowanej, w celu częściowego pokrycia wydatków wynikających z konieczności zapewnienia opieki i pomocy innej osoby w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji. Przysługuje on m.in. osobie, która ukończyła 75 lat.
- Dodatek pielęgnacyjny otrzymują, stosownie do przepisu ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych[950], osoby uprawnione do emerytury lub renty, jeżeli zostały uznane za całkowicie niezdolne do pracy oraz do samodzielnej egzystencji albo ukończyły 75 lat.

Prawo do dodatku przysługuje 75-latkom bez potrzeby weryfikowania stanu zdrowia przez lekarza orzecznika ZUS. W praktyce organy Zakładu Ubezpieczeń Społecznych niejako z urzędu przyznają prawo do dodatku pielęgnacyjnego emerytom/rencistom, którzy ukończyli 75. rok życia.

Teraz wystarczy sobie wyobrazić osobę starszą z niepełnosprawnością, która ma bezterminowo ustalone prawo do zasiłku pielęgnacyjnego, a po ukończeniu 75 lat dostaje z urzędu (bez wniosku i woli tej osoby) dodatek pielęgnacyjny. Prawo uznaje, że osoba taka w sposób nienależny pobiera zasiłek pielęgnacyjny.

Wątpliwości Rzecznika budzi fakt, iż konsekwencje działań ZUS w takich przypadkach przerzucane są wyłącznie na obywatela. Konieczne jest stosowne doprecyzowanie regulacji ustawowych określających dostęp osób nabywających z tytułu ukończenia 75. roku życia prawo do dodatku pielęgnacyjnego i zasiłku

[948] III.7064.186.2017
[949] Ustawa z 28 listopada 2003 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 1518, ze zm.)
[950] Ustawa z 17 grudnia 1998 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 1383, ze zm.)

pielęgnacyjnego. Nie bez znaczenia jest wzmocnienie współdziałania organów rentowych z jednostkami pomocy społecznej. Rzecznik zwrócił się[951] do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o przedstawienie stanowiska. W 2017 r. nie dostał odpowiedzi.

☞ Problem braku kompleksowej polityki senioralnej opisany jest przy art. 32 ust. 1 Konstytucji (Równe traktowanie)

[951] III.7064.186.2017 z 25 października 2017 r.

Art. 68 ust. 1 – Prawo do ochrony zdrowia

Każdy ma prawo do ochrony zdrowia.

Artykuł ten zapewnia każdemu prawo do ochrony zdrowia, natomiast pozostałe ustępy skierowane są już do władz publicznych. Jest on przedmiotem licznych dyskusji, które dotyczą głównie charakteru zagwarantowanego w nim prawa (czy jest to prawo socjalne czy osobiste), sposobu jego interpretacji), a także tego, czy poszczególne ustępy wyrażają publiczne prawa podmiotowe czy są to wyłącznie normy programowe. Najmniej wątpliwości budzi art. 68 ust. 1 Konstytucji RP, który należy uznać za publiczne prawo podmiotowe.

Cały przepis został sformułowany w taki sposób by nie mógł stworzyć po stronie obywatela żadnych roszczeń, nie oznacza to jednak, że nie można wyciągnąć z niego innych wniosków.

Normy programowe można odczytywać w taki sposób, że jest w nich zagwarantowane minimum praw obywatelskich, którym odpowiada minimum obowiązków ciążących na władzy publicznej. Dlatego także na tej podstawie obywatele mogą dochodzić swoich praw.

Problemy realizacji prawa do ochrony zdrowia

W 2017 r. Rzecznik skierował do Ministra Zdrowia kompleksowe wystąpienie dotyczące wszystkich zauważonych problemów, które były przedmiotem kilkudziesięciu wystąpień w poprzednich latach i w zdecydowanej większości nie zostały uwzględnione. Kierował też wystąpienia dotyczące problemów nowych. Oto najistotniejsze zagadnienia, które wskazywał RPO[952]:

a) Bezpieczeństwo pacjentów i łagodzenie bólu

Zagwarantowanie polskim pacjentom bezpieczeństwa leczenia jest jednym z filarów działalności Rzecznika w ochronie zdrowia.

W skierowanym do Ministra Zdrowia wystąpieniu[953], Rzecznik wskazywał, że realizacja poszczególnych praw pacjenta[954] wymaga poprawy. Za przykład może posłużyć prawo pacjenta do wyrażenia świadomej zgody na zabieg medyczny. Aby zgoda była świadoma, przed jej wyrażeniem pacjent powinien zostać poinformowany zarówno o przebiegu samej procedury medycznej, jak i możliwych (również negatywnych) jej następstwach. Wyraźnym naruszeniem prawa pacjenta do wyrażenia świadomej zgody są przypadki odbierania od pacjentek ciężarnych i rodzących tzw. zgód blankietowych na kilka kolejnych zabiegów, co stanowiło przedmiot odrębnych wystąpień Rzecznika do Ministra Zdrowia[955], czy odbieranie oświadczeń w trakcie akcji porodowej (trudno, żeby w takich warunkach zgoda mogła być w pełni świadoma).

Rzecznik nadal prowadzi sprawę[956] związaną z zapewnieniem należytego monitoringu realizacji prawa pacjenta do łagodzenia bólu. Problem ten poruszał w wystąpieniach do Ministra Zdrowia[957]. Nabiera on szczególnego znaczenia zwłaszcza w kontekście nowego art. 20a ustawy o prawach pacjenta, który wprost formułuje prawo pacjenta do łagodzenia bólu. W 2017 r. Rzecznik podniósł[958] także kwestię bezpieczeństwa pacjentów, u których wykonywane są testy

---

[952] V.7010.82.2017
[953] V.7010.82.2017, 10 listopada 2017 r.
[954] Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta Dz.U. z 2018 r. poz. 1318.
[955] V.7013.60.2016
[956] V.7013.66.2015
[957] V.7013.66.2015, 20 kwietnia 2016 r., i V.7010.82.2017, 10 listopada 2017 r.
[958] VII.5002.6.2017, 20 lipca 2017 r.

genetyczne. Problem dotyczy w szczególności braku należytego wsparcia psychologicznego tych pacjentów.

Sprawy pacjentów. Seminarium dotyczące bezpieczeństwa pacjenta

19 stycznia 2017 r., w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich odbyło się seminarium eksperckie „Bezpieczeństwo pacjenta – prawo i praktyka". Uczestniczący w nim specjaliści z zakresu prawa medycznego i ochrony zdrowia dyskutowali o wyzwaniach, jakie stoją przed polskim systemem opieki zdrowotnej w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa pacjenta.

b) Sprawa zapewnienia polskim pacjentom dostępu do marihuany medycznej jest przedmiotem zainteresowania Rzecznika od 2015 r.[959]

W kierowanych do Ministra Zdrowia wystąpieniach[960], Rzecznik podkreślał, że trudno zrozumieć przyczyny, dla których pacjenci (w szczególności cierpiący na nowotwory) nie mają dostępu do leków zawierających marihuanę medyczną.

To, że ustawodawca powinien rozważyć taką możliwość, zauważył już Trybunał Konstytucyjny w związku z dokonywaną przez siebie oceną przepisów o przeciwdziałaniu narkomanii[961]. Rzecznik przedstawił[962] także swoje uwagi sejmowej podkomisji zajmującej się projektem ustawy mającym umożliwić dostęp polskich pacjentów do medycznej marihuany. Ostatecznie ustawę uchwalono[963] i weszła ona w życie 1 listopada 2017 r. Sprawa jednak nadal nie jest zakończona, ponieważ pojawiają się wątpliwości, czy przyjęte regulacje są dostateczne. Marihuana medyczna będzie bowiem faktycznie dostępna (i farmaceuci będą z niej mogli sporządzać leki recepturowe) dopiero po wydaniu przez Prezesa Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów

[959] V.7010.80.2015
[960] Pisma z 28 października 2015 r. i z 18 sierpnia 2016 r.
[961] Postanowienie z 17 marca 2015 r., sygn. akt S 3/15
[962] Pismo z 20 grudnia 2016 r.
[963] Ustawa z dnia 7 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych (Dz.U. poz. 1458)

Biobójczych oficjalnego pozwolenia (formalnie marihuana jest tzw. „surowcem farmaceutycznym").

c) Od 23 lipca 2017 r. wprowadzono recepty na lek antykoncepcyjny ellaOne[964] dotychczas dostępny bez recepty

Rzecznik zgłaszał wątpliwości do tego rozwiązania już w trakcie prac legislacyjnych[965]. Zgodnie z charakterystyką tabletek ellaOne znajdującą się na stronie internetowej Europejskiej Agencji Leków, przyjmowanie tego leku bez opieki lekarza jest całkowicie bezpieczne zarówno, gdy jest prawidłowo, jak i nieprawidłowo stosowany.

W opinii Rzecznika wprowadzanie wymogu przedstawiania recepty na ten lek, 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 z uwagi na to, że średni czas oczekiwania na wizytę u lekarza ginekologa w ramach publicznego systemu ochrony zdrowia wynosi 18 dni, a lek ellaOne, aby był skuteczny, musi zostać zażyty w ciągu 120 godzin od stosunku płciowego.

Minister zdrowia nie uwzględnił[966] zastrzeżeń Rzecznika stwierdzając, że przyjęcie ellaOne powinno być poprzedzone wizytą u lekarza ze specjalizacją w zakresie ginekologii, który ma wiedzę o działaniach niepożądanych leku, możliwej interakcji z innymi lekami oraz częstotliwości jego przepisywania. Ponadto w odpowiedzi zauważono, że ze względu na silne działanie leku oraz napływające do resortu zdrowia informacje o zbyt częstym stosowaniu tabletek ellaOne przez pacjentki, decyzja o wydawaniu leku na podstawie recepty jest uzasadniona.

---

[964] VII.5001.1.2017
[965] VII.5001.1.2017, pisma do Ministra Zdrowia z 20 lutego 2017 r. i z 21 kwietnia 2017 r.
[966] Pisma z 23 marca 2017 r. i z 9 sierpnia 2017 r.

d) Dostęp do leków antykoncepcyjnych dodatkowo ograniczany przez stosowanie przez farmaceutów „klauzuli sumienia”

W ocenie Rzecznika takie praktyki pozostają w sprzeczności w obowiązującym prawem i mogą prowadzić do ograniczenia prawa pacjenta do ochrony zdrowia. W Prawie farmaceutycznym[967] brak jest regulacji podobnej do tej znajdującej się w ustawie o zawodach lekarza i lekarza dentysty, umożliwiającej odmowę sprzedaży produktu leczniczego z powołaniem się na względy sumienia.

Rzecznik zwrócił się[968] do Głównego Inspektora Farmaceutycznego z prośbą o zajęcie stanowiska. Inspektor poinformował[969], że w jego ocenie farmaceuta może skorzystać z klauzuli sumienia, ale ciąży na nim obowiązek zapewnienia dostępu do leku w innej aptece. Nie wiadomo jednak, jaka jest podstawa prawna takiego obowiązku, skoro „klauzula sumienia” nie jest uregulowana w przepisach prawa stanowionego. W związku z uzyskaną odpowiedzią Rzecznik skierował[970] wystąpienie do Ministra Zdrowia, który jednak także uznał ograniczenie dostępu pacjentów do leków poprzez stosowanie „klauzuli sumienia” za dopuszczalne.

Niewykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie klauzuli sumienia lekarzy[971]

Jak pacjent ma się dowiedzieć, kto może mu pomóc, skoro jego lekarz odmówił działania powołując się na klauzulę sumienia?

W październiku 2015 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł m.in.[972], że przepisy pozwalające lekarzowi skorzystać z klauzuli sumienia i odmówić wykonania świadczenia zdrowotnego finansowanego ze środków publicznych tylko pod warunkiem, że wskaże pacjentowi, kto mu może pomóc, są niezgodne z Konstytucją. Zdaniem Trybunału to nie na lekarzu, a na państwie, ciąży w takiej

[967] Ustawa z 6 września 2001 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 2142, ze zm.)
[968] VII.5002.3.2017 z 13 kwietnia 2017 r.
[969] Pismo z 15 maja 2017 r.
[970] VII.5002.3.2017 z 25 września 2017 r.
[971] VII.812.5.2014
[972] Sygn. akt K 12/14

sytuacji obowiązek poinformowania pacjenta o realnej możliwości uzyskania świadczenia zdrowotnego.

Orzeczenie Trybunału weszło w życie z momentem publikacji i teraz w polskim prawie nie ma przepisów regulujących sytuację, w której pacjent ma prawo do świadczenia, ale lekarz go odmawia powołując się na klauzulę sumienia. Nie wiadomo więc, jak pacjent ma się dowiedzieć, kto może mu pomóc.

Do tej pory nie zostały wdrożone działania ustawodawcze mające na celu modyfikację przepisów.

Opieka medyczna dla osób pozbawionych wolności[973]

Nie do zaakceptowania jest sytuacja, w której państwo, ponosząc pełną odpowiedzialność za życie i zdrowie osób pozbawionych wolności, nie zapewnia im odpowiedniej opieki medycznej. Od 2012 r. nic się nie zmieniło w kwestii przedstawionej w raporcie Najwyższej Izby Kontroli, iż system ewidencjonowania wydatków w więziennictwie nie pozwala na wyodrębnienie środków przeznaczonych na opiekę medyczną, jaką zapewnia się osobom pozbawionym wolności, a tym samym na ocenę efektywności przyjętych rozwiązań, w tym zwłaszcza zasadności zlecania świadczeń pozawięziennym podmiotom leczniczym. Mając to na uwadze, Rzecznik zwrócił się[974] do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie powołania, wspólnie z Ministrem Zdrowia, międzyresortowego zespołu do spraw ochrony zdrowia osób pozbawionych wolności, który poddałby kompleksowej analizie problemy więziennej służby zdrowia. Poprosił również o przedstawienie danych dotyczących wykorzystania zaplanowanych na rok 2017 środków z „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2017–2020" w zakresie opieki medycznej.

[973] IX.517.1323.2015
[974] IX.517.1323.2015 z 5 grudnia 2017 r.

☞ Sprawa Agnieszki Pysz, która zmarła w areszcie śledczym nie doprosiwszy się pomocy lekarskiej opisana jest przy art. 38 Konstytucji (Prawo do życia)

Ograniczenia w korzystaniu ze służby zdrowia przez osoby głuche[975]

Opieka zdrowotna jest obszarem, w którym osoby głuche i głuchoniewidome doświadczają szczególnie dotkliwie dyskryminacji.

W 2017 r. aktualne pozostawały rekomendacje RPO z raportu „Obsługa osób głuchych i głuchoniewidomych w urzędach administracji publicznej. Analiza i zalecenia”[976], który powstał na podstawie kontroli realizacji ustawy o języku migowym[977] w 2013 r. Ustawa nie nakłada bowiem obowiązku zapewnienia usług tłumaczeniowych na podmioty lecznicze. Bariera komunikacyjna w skrajnych przypadkach skutkuje zaniechaniem jakichkolwiek kontaktów z lekarzem.

W ocenie Rzecznika niezbędne jest poszerzenie zakresu podmiotów zobowiązanych do udostępniania usług tłumaczeniowych dla osób głuchych i głuchoniewidomych tak, aby obowiązek ten dotyczył wszystkich podmiotów finansowanych bądź współfinansowanych ze środków publicznych. W pierwszej kolejności należy nałożyć taki obowiązek na podmioty lecznicze. Zapewnianie przez podmioty lecznicze usług tłumaczeniowych jest jedną z najistotniejszych kwestii warunkujących pełną realizację prawa dostępu osób z niepełnosprawnością narządu słuchu do opieki zdrowotnej.

W sprawie tej Rzecznik Praw Obywatelskich prowadzi korespondencję z Senatem.

---

[975] XI.070.1.2017

[976] Raport dostępny jest w wersji elektronicznej pod adresem: https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/rowne_glusi_8-9.pdf.

[977] Ustawa o języku migowym z dnia 19 sierpnia 2011 r. Dz. U. z 2017 r. poz. 1824

Art. 68 ust. 2 – Prawo równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej

Obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, władze publiczne zapewniają równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Warunki i zakres udzielania świadczeń określa ustawa.

Kolejne ustępy artykułu 68 nakładają na władze określone obowiązki:

- *zapewnienia obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych,*
- *określenia w drodze ustawy warunków i zakresu udzielania tych świadczeń,*
- *zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom z niepełnosprawnościami i osobom w podeszłym wieku,*
- *zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska,*
- *popierania rozwoju kultury fizycznej, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży.*

Ustęp 2 ustanawia zasadę równego dostępu obywateli do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych oraz dostępu niezależnie od sytuacji materialnej.

Chociaż gwarantuje obywatelom równy dostęp do świadczeń, nie formułuje jednak jakichkolwiek gwarancji bezpłatności – choćby podstawowych świadczeń. Pojęcie „dostępu" nie jest jednoznaczne. Konstytucja nie określa także zakresu świadczeń opieki zdrowotnej dostępnych dla obywateli na równych zasadach, odsyłając to zagadnienie do uregulowania w ustawie.

Dostępność oraz jakość udzielanych świadczeń.

Polscy pacjenci mają duże problemy z dostępem do świadczeń finansowanych ze środków publicznych. W poszczególnych regionach kraju występuje faktyczna nierówność w dostępie do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Do takiego wniosku prowadzą kierowane do Rzecznika skargi.

a) Kolejki do lekarzy i na zabiegi

Znane są przypadki wpisywania na listę osób oczekujących na zabieg z terminem udzielenia świadczenia określonym na kolejne lata, a nawet dekady. Doskonale znanym przykładem jest leczenie zaćmy, które także w 2017 roku stało się przedmiotem wystąpienia Rzecznika[978]. Czas oczekiwania na uzyskanie tego świadczenia w Polsce (mediana dla przypadku „stabilnego" w roku 2016 wyniosła 585 dni) powoduje, że polscy pacjenci coraz częściej korzystają z możliwości leczenia transgranicznego.

Przykładem ograniczeń w dostępie do świadczeń mogą być też problemy pacjentów chorych na łuszczycę, na którą cierpi w Polsce ok. 700-800 tysięcy osób[979]. W leczeniu tej choroby szczególnie ważne jest szybkie postawienie diagnozy i rozpoczęcie leczenia. Tymczasem jest ono opóźnione przez utrudnienia w dostępie do dermatologa i niską wycenę świadczeń dermatologicznych (prowadzenie oddziałów dermatologicznych jest dla szpitali mało opłacalne, co nie skłania do zwiększania liczby miejsc, gdzie pacjenci mogą uzyskać pomoc).

b) Finansowanie procedury in vitro przez samorządy

Rzecznik interweniował także[980] w sprawie propozycji zmian w ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, zakładających zwiększenie nadzoru nad programami polityki zdrowotnej finansowanymi przez jednostki samorządu terytorialnego. Mogło to prowadzić do ograniczenia finansowania przez samorządy procedury in vitro. Minister zapewnił w odpowiedzi[981], że celem projektowanych regulacji jest jedynie uproszczenie

[978] V.7010.47.2017, 26 lipca 2017 r.
[979] V.7010.78.2017, do Ministra Zdrowia z 19 października 2017 r.
[980] VII.5002.6.2015, 12 stycznia 2017 r.
[981] Pismo z 3 lutego 2017 r.

i doprecyzowanie procedur związanych z realizacją programów polityki zdrowotnej.

c) Brak Rady do spraw Leczenia Niepłodności

Polityka władz państwowych w zakresie leczenia niepłodności rodzi wątpliwości, co do jej skuteczności w związku z tym, że Ministerstwo Zdrowia nie podjęło i nie planuje podjąć działań zmierzających do powołania Rady do spraw Leczenia Niepłodności[982] – organu, do którego ustawowych zadań ma należeć m.in. opracowywanie i opiniowanie projektów aktów normatywnych i innych dokumentów w zakresie leczenia niepłodności

d) Zagrożenia związane z tworzeniem sieci szpitali[983]

Zagrożeniem dla dostępności świadczeń może okazać się wprowadzenie Systemu podstawowego szpitalnego zabezpieczenia świadczeń opieki zdrowotnej (tzw. sieci szpitali).

Kryteria kwalifikacji do sieci szpitali spowodowały, że w wielu przypadkach szpitale były kwalifikowane do sieci „w części", bez wszystkich oddziałów pozostających w strukturze. Uzależniło to w praktyce dalsze funkcjonowanie oddziałów pozostających poza siecią od wyników konkursów na udzielanie świadczeń zdrowotnych organizowanych przez Narodowy Fundusz Zdrowia. Wątpliwości budził przy tym los kolejek prowadzonych w szpitalach (oddziałach), które nie zostały zakwalifikowane do sieci[984].

Sprawa mieszkańców miejscowości pozbawionych publicznej komunikacji z większymi ośrodkami: nie mają jak dojechać do lekarzy specjalistów

W czasie spotkań regionalnych obywatele zgłaszają Rzecznikowi problemy związane z wykluczeniem komunikacyjnym. Problem dotyczy zwłaszcza rodzin i osób mniej zamożnych albo z innych powodów niemających prywatnych

[982] Odpowiedź Ministra Zdrowia z 7 czerwca 2017 r.na wystąpienie Rzecznika z 11 kwietnia 2017 r.
[983] VII.5002.6.2015
[984] V.7012.1.2017, 7 lipca 2017 r.

samochodów. W takiej sytuacji wizyta u lekarza w mieście powiatowym, udział w zleconych przez niego terapiach, specjalistyczne badania w dużym szpitalu, stają się prawdziwym wyzwaniem.

Rzecznik zaobserwował dotkliwość problemu szczególnie w województwie zachodniopomorskim.

e) Znieczulenie zewnątrzoponowe przy porodzie

To, czy rodząca kobieta ma szansę na znieczulenie podczas porodu, zależy w ogromnym stopniu od tego, w jakim regionie kraju mieszka.

Wśród zdefiniowanych przez Rzecznika w oparciu o prowadzone sprawy przykładów konkretnych świadczeń, których dostępność jest różna w zależności od regionu kraju, jest znieczulenie zewnątrzoponowe udzielane przy porodzie. Z zebranych jeszcze w 2016 r. danych[985] wynika, że o ile w województwach mazowieckim, małopolskim i podlaskim znieczulenia tego udzielono blisko co czwartej rodzącej, o tyle już w województwach kujawsko-pomorskim, lubuskim, lubelskim i pomorskim odsetek pacjentek, którym je udzielono, oscylował w okolicach 1%. Te ustalenia skłoniły Rzecznika do szerszego zbadania dostępności terapii łagodzenia bólu porodowego (zarówno farmakologicznych, jak i niefarmakologicznych). We wrześniu 2017 r. skierowano[986] prośby do oddziałów wojewódzkich Narodowego Funduszu Zdrowia o podanie danych.

☞ Problemy kobiet opisane są też przy art. 33 Konstytucji (Równe traktowanie kobiet i mężczyzn)

f) Brak dostępności legalnej aborcji

Zaniepokojenie Rzecznika wzbudziły także doniesienia medialne o braku na terenie województwa podkarpackiego podmiotów leczniczych przeprowadzających bezpłatnie zabiegi przerywania ciąży w przypadkach, o których mowa w ustawie o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży[987].

[985] V.7010.70.2016, 26 września 2016 r.
[986] V.7010.36.2017
[987] Ustawa z 7 stycznia 1993. (Dz.U. Nr 17, poz. 78 ze zm.)

Powodem takiego stanu rzeczy miało być korzystanie przez lekarzy z klauzuli sumienia. Niemniej jednak państwo ma obowiązek organizacji udzielania świadczeń zdrowotnych w taki sposób, aby instytucja klauzuli sumienia, służąca poszanowaniu wolności sumienia lekarzy, nie uniemożliwiała pacjentkom skorzystania ze świadczeń, do których są uprawnione. Rzecznik zwrócił się[988] do Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia o informacje na temat dostępności do zabiegu aborcji. W odpowiedzi[989] otrzymał informację, że do Centrali Narodowego Funduszu Zdrowia nie wpływały skargi dotyczące trudności w dostępie do możliwości dokonania terminacji ciąży na Podkarpaciu.

☞ Problem stosowania ustawy o warunkach planowania rodziny – omówione są przy art. 38 Konstytucji (Prawo do życia)

Warunki dostępu do świadczeń finansowanych ze środków publicznych[990]

a) Leczenie osób w kryzysie bezdomności

Osoby bezdomne i inne osoby nieuzyskujące dochodu często nie są w stanie dopełnić formalności związanych z nabyciem prawa do bezpłatnej służby zdrowia (do świadczeń finansowanych ze środków publicznych).

Problemem tym Rzecznik interesuje się od wielu lat. Przypomniał o nim Ministrowi Zdrowia także w roku 2017[991]. System ubezpieczenia zdrowotnego teoretycznie stwarza podstawy do objęcia nim wskazanych grup osób, jednak uzależnione jest to od przejścia przez rygorystyczną i skomplikowaną procedurę. Trudno tego oczekiwać od osoby w kryzysie bezdomności.

b) Ubezpieczenie zdrowotne osób niepracujących

Sygnalizowanym przez Rzecznika problemem jest także to, że skomplikowane zasady zgłaszania do ubezpieczenia mogą powodować obciążanie obywateli wielotysięcznymi rachunkami za leczenie. Ktoś, kto na co dzień nie pracuje, a został zgłoszony do ubezpieczenia zdrowotnego przez członka rodziny,

[988] VII.7010.1.2016 z 10 stycznia 2017 r.
[989] Pismo z 19 stycznia 2017 r.
[990] V.7010.17.2016
[991] V.7010.82.2017

powinien pamiętać, że nawet po krótkotrwałym zatrudnieniu (powodującym obowiązek opłacania składki zdrowotnej), musi zostać ponownie zgłoszony do ubezpieczenia, by móc korzystać z publicznej służby zdrowia. Jeżeli skorzysta ze świadczeń bez zgłoszenia – NFZ może wystawić mu rachunek[992].

c) Konieczność wielokrotnego opłacania składki zdrowotnej

Obywatele skarżą się na konieczność wielokrotnego opłacania składki na ubezpieczenie zdrowotne. Wynika to z tego, że system ubezpieczenia zdrowotnego przewiduje konieczność opłacania składki od każdego tytułu. Jeżeli na przykład ktoś jednocześnie pracuje lub pobiera emeryturę i prowadzi działalność gospodarczą, to składkę musi opłacać i od wynagrodzenia za pracę, i od przychodu z działalności gospodarczej. Problem dotyka w szczególności emerytów i rencistów, którzy chcą dorobić do skromnych świadczeń wykonywaną w niewielkim zakresie działalnością gospodarczą. Działalność ta, przy uwzględnieniu konieczności opłacania składki na ubezpieczenie zdrowotne staje się nieopłacalna.

Refundacja leków[993]

Polscy pacjenci mają problemy z dostępem w ramach świadczeń finansowanych ze środków publicznych do nowoczesnych i skutecznych leków.

Przebudowa zasad dostępu polskich pacjentów do leków w ramach powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego[994] wywoływała wątpliwości już od samego początku[995].

---

[992] Pozytywnie trzeba ocenić nowelizację art. 50 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, która umożliwia – pod pewnymi warunkami – uchylenie się od zwrotu kosztów opieki przez pacjenta, niezgłoszonego do ubezpieczenia (mimo istnienia takiego obowiązku). Praktyka stosowania nowych przepisów musi być jednak przedmiotem monitoringu.

[993] V.7010.82.2017

[994] Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1844, z późn. zm.)

[995] Pierwsze wystąpienie w związku zasadami kwalifikowania leków do refundacji i nałożonymi na lekarzy obowiązkami w zakresie wystawiania recept Rzecznik skierował 26 października 2012 r.

a) Obwieszczenia refundacyjne

Do najistotniejszych spośród aktualnych problemów należy kwestia umieszczania treści normatywnych w obwieszczeniach refundacyjnych (listach refundowanych leków), które nie należą do kategorii aktów powszechnie obowiązującego prawa. Minister Zdrowia w sposób wykraczający poza kompetencje wynikające z ustawy tworzy mechanizmy ograniczania dostępu do leków.

Wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie Zespołu Koordynacyjnego ds. Chorób Ultrarzadkich

W opisach programów lekowych, stanowiących element obwieszczeń refundacyjnych wydawanych przez Ministra Zdrowia powołano do życia „Zespół Koordynacyjny ds. Chorób Ultrarzadkich". Ciało to, o którym ani słowa nie mówi ustawa, w praktyce decyduje o tym, czy pacjenci chorzy na choroby ultrarzadkie otrzymają potrzebne im leki. Nie jest organem administracji i jego decyzji odmawiającej leczenia nie można zaskarżyć do sądu.

Rzecznik trzykrotnie[996] zwracał się w tej sprawie do Ministra Zdrowia, jednak do dnia dzisiejszego nie uzyskał odpowiedzi. W związku z tym Rzecznik zaskarżył[997] do Trybunału Konstytucyjnego zawarte w obwieszczeniach normy prawne powołujące „Zespół Koordynacyjny ds. Chorób Ultrarzadkich". Sprawa została zarejestrowana w Trybunale pod sygn. akt U 2/17, jednak do dnia dzisiejszego nie została rozpoznana.

Import docelowy[998]

Drugą z istotnych barier, na jakie napotykają polscy pacjenci w uzyskaniu leków jest kwestia refundacji leków sprowadzanych w drodze importu docelowego[999]. Procedura ta polega na wyrażeniu przez Ministra Zdrowia zgody na sprowadzenie z zagranicy leku niedostępnego w Polsce. Uzyskanie takiej zgody

[996] V.7013.55.2015, 9 marca, 19 lipca i 29 września 2016 r.
[997] Pismo z 17 marca 2017 r.
[998] V.7013.55.2015
[999] V.7010.82.2017, pismo do Ministra Zdrowia z 10 listopada 2017 r.

nie rozwiązuje jednak problemu pacjenta, bo nie oznacza, że lek zostanie zrefundowany ze środków publicznych – na to trzeba uzyskać osobną decyzję Ministra Zdrowia. Minister stanął jednak na stanowisku – wbrew licznym wyrokom sądów administracyjnych – że przepisy ustawy refundacyjnej w ogóle nie pozwalają na refundację sprowadzanych z zagranicy leków.

Sprawy indywidualne dotyczące refundacji leków[1000]

W 2017 roku zakończyły się dwie kolejne sprawy sądowoadministracyjne, w których Rzecznik uczestniczył po stronie pacjentów, dotyczące refundacji leków sprowadzanych w drodze importu docelowego. Naczelny Sąd Administracyjny podtrzymał[1001] prokonstytucyjną, korzystną dla pacjentów sądową wykładnię przepisów ustawy refundacyjnej. Nie uwzględniając argumentów Ministra Zdrowia stwierdził, że ustawę refundacyjną należy interpretować z uwzględnieniem art. 68 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.[1002]

Ochrona zdrowia psychicznego

Przypominając Ministrowi Zdrowia o szeregu nierozwiązanych problemów w ochronie zdrowia[1003], Rzecznik nie mógł pominąć kwestii wieloletnich zaniedbań w zakresie ochrony zdrowia psychicznego.

Kwestia chronicznego niedofinansowania tej dziedziny była przedmiotem wielu wystąpień i raportów[1004] z lat ubiegłych. Koronnym przykładem zaniedbań jest sposób realizacji Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego w latach 2011-2015. Nowy Program, stanowiący obecnie element szerszego Narodowego Programu Zdrowia 2016-2020 wszedł w życie z blisko dziewięciomiesięcznym opóźnieniem.

[1000] V.7013.51.2015

[1001] Wyrok z 21 lutego 2017 r., sygn. akt II GSK 4717/16 i wyrok z 21 lutego 2017 r., sygn. akt II GSK 4768/16.

[1002] https://www.rpo.gov.pl/pl/postepowania-strategiczne-rpo/refundacja-leków-na-choroby-rzadkie

[1003] Pismo z 10 listopada 2017 r.

[1004] Por. Ochrona zdrowia psychicznego w Polsce: wyzwania, plany, bariery, dobre praktyki. Raport RPO, a także raporty z działalności Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur – dostępne na stronach www.rpo.gov.pl.

Lekarze i pielęgniarki[1005]

Publiczna służba zdrowia nie może funkcjonować w sposób należyty bez licznego, wykwalifikowanego i dobrze opłacanego personelu medycznego.

Nie ulega wątpliwości, że pielęgniarki i położne są jednym z filarów ochrony zdrowia. Tym większe zaniepokojenie muszą budzić dane Naczelnej Izby Pielęgniarek i Położnych, z których wynika coraz mniejsze zainteresowanie wykonywaniem tych zawodów (stale wzrasta średnia wieku pracujących pielęgniarek i położnych, jedynie 1/6 absolwentów wydziałów pielęgniarstwa i położnictwa podejmuje pracę w zawodzie). Zasadniczym problemem jest niskie (w porównaniu do wymagań zawodowych) wynagrodzenie. Powoduje to, że zdarzają się przypadki, gdy jedna dyżurująca pielęgniarka ma pod opieką ponad trzydziestu pacjentów. Pytanie, czy w takich warunkach jest ona w stanie poświęcić należytą uwagę każdemu z pacjentów wydaje się retoryczne. Odpowiadając na wystąpienie Rzecznika[1006] w tej sprawie, Minister Zdrowia przedstawił aktualnie prowadzone działania, mające na celu zaradzenie istniejącym problemom.

Lekarze wykonują zawód nie tylko na podstawie umowy o pracę, ale też łączą ją z pracą w oparciu o umowy cywilne i indywidualną praktykę. Jednocześnie nadmiernie wykorzystywane są w umowach z lekarzami tzw. klauzule opt-out, które pozwalają na przekraczanie przeciętnej 48 godzinnej, tygodniowej normy pracy. Powodem jest (obok wynagrodzeń) brak dostatecznej liczby specjalistów. Niestety, w takich przypadkach nie ma mechanizmów chroniących przed zachwianiem relacji między liczbą przepracowanych godzin a liczbą godzin przeznaczonych na odpoczynek, co – w ocenie Rzecznika[1007] – wymaga przyjęcia nieprzekraczalnej tygodniowej normy godzin wykonywania pracy przez lekarza, bez względu na podstawę świadczenia pracy. Przepracowany lekarz stwarza bowiem zagrożenie zarówno dla pacjentów, znajdujących się pod jego opieką, jak i dla siebie samego. Ponownie w sprawie braku lekarzy i związanych z tym zagrożeń dla pacjentów, Rzecznik wystąpił[1008] do Ministra Zdrowia w kontekście akcji protestacyjnej lekarzy. Na poprawę dostępu polskich

[1005] V.7010.82.2017
[1006] V.7013.13.2017, pismo z 12 maja 2017 r.
[1007] V.7014.29.2017, pismo do Ministra Zdrowia z 25 października 2017 r.
[1008] V.7010.98.2017, pismo z 21 grudnia 2017 r.

pacjentów do świadczeń finansowanych ze środków publicznych, wynikającą ze zwiększenia liczby lekarzy specjalistów, może z kolei wpłynąć uwzględnienie postulatów zawartych w kolejnym już wystąpieniu Rzecznika[1009] w sprawie wprowadzenia ułatwień w wykonywaniu zawodu przez lekarzy zza wschodniej granicy. Odpowiadając na nie[1010], Minister Zdrowia zapowiedział podjęcie stosownych prac legislacyjnych.

Sprawy pacjentów i służby zdrowia. Komisja Ekspertów ds. Zdrowia

Przed przedstawieniem przez Rzecznika Ministrowi Zdrowia aktualnych problemów środowiska pielęgniarek i położnych, odbyło się (12 kwietnia 2017 r.) poświęcone ich zdiagnozowaniu posiedzenie Komisji Ekspertów ds. Zdrowia działającej przy Rzeczniku z przedstawicielami samorządu zawodowego i związków zawodowych pielęgniarek i położnych oraz Krajowej Konsultant w dziedzinie pielęgniarstwa.

Powołana przez Rzecznika w 2016 r. Komisja dostarczyła również Rzecznikowi fachowej wiedzy niezbędnej w kierowanych przez niego wystąpieniach w sprawie problemów lekarzy.

[1009] V.7014.15.2016, pismo z 24 lutego 2017 r.
[1010] Pismo z 6 kwietnia 2017 r.

Art. 68 ust. 3 Prawo do szczególnej opieki zdrowotnej dla grup wrażliwych

Władze publiczne są obowiązane do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku.

Konieczność zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom z niepełnosprawnościami i w podeszłym wieku stanowi wyjątek od obowiązku zapewnienia wszystkim obywatelom – niezależnie od ich sytuacji materialnej – równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

Art. 68 ust. 3 Konstytucji RP nie jest uważany za źródło praw podmiotowych dla wymienionych w nim osób. Nie oznacza to jednak, że władze publiczne mogą lekceważyć wynikające z niego obowiązki. Nie można jednoznacznie stwierdzić, jakie konkretne działania, zgodnie z wolą twórców Konstytucji należałoby zaliczyć do szczególnej opieki zdrowotnej. Władze publiczne mają w tym zakresie daleko idącą swobodę.

Opieka okołoporodowa

Rzecznik, podobnie jak w latach ubiegłych, dużą uwagę poświęcał opiece zdrowotnej dla kobiet ciężarnych i rodzących.

W roku 2017 przedstawił[1011] Ministrowi Zdrowia kompleksowe zestawienie uwag dotyczących realizacji obowiązujących wciąż standardów opieki okołoporodowej. Wnioski płynące z analiz Rzecznika nie są optymistyczne. Standardy opieki okołoporodowej są nie tylko nieprzestrzegane, ale i wiedza o ich istnieniu bywa znikoma zarówno wśród samych pacjentek, jak i personelu medycznego. Dodatkowo niepokój w 2017 r. budziły zapowiedzi zmian tych standardów – miały zostać zastąpione przez standardy „organizacyjne"[1012]. Ta zmiana wzbudziła wątpliwości Rzecznika[1013], których nie rozwiewały zapewnienia Ministra Zdrowia[1014], że ma ona jedynie charakter porządkujący.

Pobyt 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 jest uzależniony nie tylko od warunków (głównie lokalowych i organizacyjnych) konkretnego szpitala, lecz również od dobrej woli władz szpitala.

Zwracając się[1015] w tej sprawie do Ministra Zdrowia, Rzecznik przypomniał, że na mocy art. 68 ust. 3 Konstytucji, dzieciom przysługuje prawo do szczególnej opieki zdrowotnej. Co więcej, na konieczność hospitalizacji dzieci z możliwością zapewnienia im opieki rodzicielskiej wskazują wymogi współczesnej medycyny oraz nowoczesne standardy pielęgnacji. Minister stwierdził[1016], że dostrzega wagę problemu, jednak dostosowanie placówek leczniczych do odpowiednich standardów wymaga nakładów finansowych i następuje stopniowo.

[1011] V.7010.112.2015, pismo z 11 kwietnia 2017 r.
[1012] Nowelizacja art. 22 ust. 5 ustawy o działalności leczniczej
[1013] V.7010.102.2016, wystąpienie do Ministra Zdrowia z 13 lutego 2017 r.
[1014] Pismo z 3 marca 2017 r.
[1015] V.7010.87.2016, pisma z 10 stycznia 2017 r. i z 17 marca 2017 r.
[1016] Pisma z 17 marca i z 5 kwietnia 2017 r.

Opieka geriatryczna

Z uwagi na starzenie się polskiego społeczeństwa, państwo powinno przykładać coraz większą wagę do polepszenia opieki zdrowotnej dedykowanej seniorom.

Tymczasem nie wypracowaliśmy kompleksowego modelu całościowej i skoordynowanej opieki geriatrycznej. Do tego sytuacji nie poprawiło wdrożenie tzw. sieci szpitali. W ustawie o niej nie uwzględniono bowiem oddziałów geriatrycznych w specjalizacji szpitali. Ustawodawca założył, że świadczenia geriatryczne będą udzielane np. na oddziałach internistycznych, czy też poza szpitalem, w ramach ambulatoryjnej opieki specjalistycznej, czy w poradniach przyszpitalnych, co rodzi poważne obawy z punktu widzenia dobra i bezpieczeństwa zdrowotnego osób starszych. Kontynuując działania dotyczące opieki zdrowotnej osób starszych z lat ubiegłych, Rzecznik przedstawił te wątpliwości Ministrowi Zdrowia[1017].

☞ Problem braku kompleksowej polityki senioralnej opisany jest przy art. 32 ust. 1 Konstytucji (Równe traktowanie)

Sprawy seniorów. Konferencja „Wsparcie osób żyjących z chorobą Alzheimera i ich rodzin – potrzeby i dobre praktyki”, 26 września 2017 r.

Gdyby taka konferencja odbywała się np. w Szkocji, to głos zabierałyby tez osoby żyjące z chorobą Alzheimera. U nas nawet trudno to sobie wyobrazić. I od razu widać, ile jeszcze możemy w Polsce zrobić – mówili eksperci i praktycy w czasie konferencji organizowanej przez rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w Warszawie.

Ludzie, których dotknął problem choroby Alzheimera w rodzinie, zastanawiają się, jak sobie z tym poradzić. Większość myśli, że jest z tym sama. Ale to nie prawda. Możemy liczyć na pomoc organizacji pozarządowych, specjalistów, którzy znają sposoby postępowania i radzenia sobie w tak trudnej

[1017] V.7012.1.2017, pismo z 7 lipca 2017 r.

sytuacji. Konferencję, w czasie której przedstawiono m.in. dobre praktyki w zakresie wsparcia osób chorych i ich rodzin, można było śledzić online. Wspólne transmisje zorganizowane zostały w kilku miastach.[1018]

Warto wiedzieć, że Komisja Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej Senatu Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzeniu w dniu 13 lutego 2018 r. przedstawiła stanowisko w sprawie stworzenia Narodowego Planu Alzheimerowskiego w Polsce[1019], co RPO przyjął z zadowoleniem.

☞ O przygotowanym przez ekspertów RPO modelu wsparcia osób starszych w miejscu zamieszkania mowa jest przy art. 32 ust. 2, w części dotyczącej polityki senioralnej na poziomie lokalnym

[1018] Relacja i zapis wideo: https://www.rpo.gov.pl/pl/content/konferencja-Alzheimer
[1019] III.7064.45.2018

Art. 68 ust. 4 – Zwalczanie chorób epidemicznych i zapobieganie degradacji środowiska

Władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska.

Ten przepis Konstytucji nakłada na władze publiczne obowiązek zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska.

Komentatorzy podkreślają, że chodzi przede wszystkim o podejmowanie działań prewencyjnych, tj. profilaktycznych, edukacyjnych, dbałość o higienę, kontrolę zakażeń oraz leczenie chorób epidemicznych[1020].

Ten obowiązek należy analizować łącznie z art. 74 Konstytucji, który zobowiązuje władze publiczne do prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom, ochrony środowiska, wspierania działań obywateli na rzecz poprawy stanu środowiska oraz zapewnienia jednostkom prawa do informacji o stanie i ochronie środowiska, a także z art. 86, który nakłada na każdego obowiązek dbałości o stan środowiska oraz odpowiedzialność za jego pogorszenie, której zasady określa ustawa.

[1020] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, pod red. L. Garlickiego, tom III – Warszawa 2003 r.

Szczepienia ochronne

Do Rzecznika trafiają liczne skargi rodziców dotyczące obowiązku szczepień ochronnych.

Problem szczepień jest niezwykle złożony i wymaga pogodzenia autonomii oraz interesów jednostki z wymogami zdrowia publicznego. Rzecznik, rozumiejąc obawy rodziców, stoi jednak na stanowisku, że realizacja programu szczepień ochronnych mieści się w zakresie konstytucyjnych obowiązków władz publicznych. Choć zgoda pacjenta na proponowane mu postępowanie medyczne jest powszechnie akceptowalnym standardem w medycynie, to w sytuacji, gdy określone osoby zagrażają szczególnie cennym dobrom – swojemu zdrowiu lub życiu albo życiu i zdrowiu innych osób, dopuszczalne jest ograniczenie ich praw i stosowanie obowiązku poddania się leczeniu. Taka sytuacja występuje w przypadku systemu szczepień ochronnych, który – co wynika choćby z kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli[1021] – przyczynił się do zmniejszenia zachorowalności na wiele chorób zakaźnych, z których część została całkowicie wyeliminowana.

☞ Problem walki ze smogiem omówiony przy art. 74 (Bezpieczeństwo ekologiczne oraz ochrona środowiska)

Bezpieczeństwo zdrowotne osób narażonych na bezpośrednie ryzyko zarażenia się wirusem HIV[1022]

Przepisy dotyczące tajemnicy lekarskiej w stosunku do osób bliskich pacjenta zarażonego HIV lub chorego na AIDS, który nie poinformował o niebezpieczeństwie zarażenia się, są nieprecyzyjne i niespójne.

Rzecznik ponownie zwrócił się[1023] w tej sprawie do Prezesa Naczelnej Rady Lekarskiej o przedstawienie stanowiska w kwestii obowiązków lekarzy dotyczących informowania osób bliskich pacjentowi o niebezpieczeństwie zarażenia się i zawiadamiania inspekcji sanitarnej o przypadkach chorób zakaźnych.

[1021] Informacja NIK, nr ewidencyjny 209/2015/P15/080/LKR, luty 2016 r.
[1022] V.7013.16.2016
[1023] V.7013.16.2016, pismo z 3 marca 2017 r.

Art. 68 ust. 5 – Rozwój kultury fizycznej

Władze publiczne popierają rozwój kultury fizycznej, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży.

W art. 68 ust. 5 Konstytucji uregulowany został obowiązek nałożony na władze publiczne, by popierały kulturę fizyczną i jej rozwój, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży.

Może to być realizowane poprzez budowę obiektów sportowych, ścieżek rowerowych, lodowisk, basenów, organizowanie konkursów dla dzieci i młodzieży, popieranie tego typu działań oraz prowadzenie kampanii nakłaniających do uprawiania sportu.

Niewystarczająca liczba ratowników wodnych na polskich kąpieliskach i basenach[1024]

Każdego roku w Polsce w sezonie letnim tonie wiele osób, tymczasem na kąpieliskach brakuje ratowników.

Problem zmniejszającej się liczby ratowników, zarówno na basenach, kąpieliskach śródlądowych, jak i tych nadmorskich, podnoszony jest od kilku lat, co może sugerować, że potrzebne są zmiany systemowe.

Brak ratowników może wynikać z niedofinansowania podmiotów uprawnionych do wykonywania ratownictwa wodnego, do których zalicza się przede wszystkim Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe. Powinno być ono – zgodnie z przepisami ustawy *o* bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych – dofinansowane przez jednostki samorządu terytorialnego z dotacji celowych pochodzących z budżetu państwa. W praktyce jednak środki te często okazują się niewystarczające, co utrudnia działalność ratowniczą.

Zasadne byłoby zatem rozważenie zmian finansowania podmiotów zajmujących się ratownictwem wodnym. Rzecznik zwrócił się[1025] do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o informację, jak poprawić stan bezpieczeństwa na polskich kąpieliskach i basenach. Minister wyjaśnił[1026], że trwają w tej sprawie prace analityczne. Ponadto Minister skierował do podmiotów uprawnionych do wykonywania ratownictwa wodnego prośbę o zintensyfikowanie działań, a do Komendanta Głównego Policji wystąpił o objęcie szczególnym nadzorem miejsc niebezpiecznych, zwyczajowo wykorzystywanych do kąpieli. Wystąpił także o wzmocnienie współpracy jednostek Policji z podmiotami zajmującymi się ratownictwem wodnym.

Do Rzecznika wpłynęło polemiczne pismo Zarządu Głównego WOPR, w którym podniesiono[1027] zarzut zlecania podmiotom prywatnym zadania publicznego w postaci zapewnienia bezpieczeństwa nad wodą bez przekazania odpowiednich środków finansowych. Rzecznik analizuje konieczność podjęcia dalszych działań w tej sprawie.

[1024] VII.7050.1.2016
[1025] VII.7050.1.2016 z 22 czerwca 2017 r.
[1026] Pismo z 19 lipca 2017 r.
[1027] Pismo z 11 września 2017 r.

Art. 69 – Pomoc na rzecz osób z niepełnosprawnościami

Osobom niepełnosprawnym władze publiczne udzielają, zgodnie z ustawą, pomocy w zabezpieczaniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej.

Artykuł ten formułuje zasadę polityki państwa, nie przybiera zaś formy prawa podmiotowego. Przepis ten wyraźnie wskazuje na określone obowiązki, leżące po stronie władz publicznych. Nie można więc wyprowadzić z niego roszczeń dla jednostki.

Przepis ten ma ścisły związek z zasadą godności jednostki. Udzielenie pomocy osobom z niepełnosprawnościami, tak by mogły prowadzić życie w społeczeństwie, dotyczyć ma trzech dziedzin:

- *zabezpieczenia egzystencji (pokrywa się to częściowo z normą wynikającą z art. 67 ust. 1, odrębne uregulowanie sytuacji osób z niepełnosprawnościami sugeruje dopuszczalność przyznania im pewnych preferencji);*
- *przysposobienia do pracy (w tym tworzenie programów szkoleniowych i przygotowawczych, wprowadzanie zachęt i ułatwień);*
- *komunikacji społecznej (w tym tworzenie odpowiedniej infrastruktury).*

Sposób i zakres tej pomocy ma określać ustawa.

Deinstytucjonalizacja systemu wsparcia dla osób z niepełnosprawnościami i osób starszych – apel do Prezesa Rady Ministrów

Osoby z niepełnosprawnościami i starsze mają prawo, by pomoc i wsparcie otrzymywać w środowisku zamieszkania. Nie powinniśmy się godzić na to, by podstawową formą pomocy było kierowanie do domów pomocy społecznej i placówek leczniczych.

Rzecznik Praw Obywatelskich wraz z 54 organizacjami społecznymi skierował w listopadzie 2017 r. apel do Prezesa Rady Ministrów w sprawie deinstytucjonalizacji systemu wsparcia dla osób z niepełnosprawnościami i osób starszych[1028].

Deinstytucjonalizacja oznacza proces przejścia od opieki instytucjonalnej do wsparcia na poziomie społeczności lokalnych, z poszanowaniem podmiotowości i przyrodzonej godności wszystkich osób, w tym prawa do decydowania o własnym życiu.

Rzecznik dostrzega i docenia działania podejmowane w ramach programu „Za życiem", mające na celu rozwój ośrodków wsparcia i mieszkań chronionych, a także inne formy wsparcia oferowane w ramach systemu pomocy społecznej. Wskazał jednak na potrzebę przyjęcia bardziej kompleksowych rozwiązań.

Takie działania podjęto w innych państwach europejskich. Przykład stanowi węgierska strategia deinstytucjonalizacji z 2011 r., która spowodowała, że w latach 2011-2015 z wykorzystaniem funduszy unijnych 660 osób przeszło z opieki instytucjonalnej do systemu wsparcia w społeczności lokalnej. W obecnej perspektywie unijnej (2014-2020) założono przejście kolejnych 10 000 osób.

W ocenie Rzecznika oraz organizacji społecznych niezbędne jest przyjęcie Narodowego Programu Deinstytucjonalizacji, który zawierałby cele, harmonogram oraz wskaźniki realizacji. Program powinien objąć osoby z niepełnosprawnościami, chorujące psychicznie, starsze oraz dzieci. Równocześnie w apelu zauważono potrzebę przyjęcia moratorium na tworzenie dużych instytucji (wzorem Słowacji, Węgier czy Danii) oraz częściowego moratorium na kierowanie do instytucji osób, które dopiero będą potrzebować całodobowego wsparcia.

[1028] XI.503.4.2016

☞ O przygotowanym przez ekspertów RPO modelu wsparcia osób starszych w miejscu zamieszkania mowa jest przy art. 32 ust. 2, w części dotyczącej polityki senioralnej na poziomie lokalnym

Historia z Chełma – świetlica dla dorosłych osób z niepełnosprawnościami

Problem braku pomocy dla rodzin opiekujących się dorosłymi osobami z niepełnosprawnościami został zgłoszony w czasie spotkania regionalnego RPO we wrześniu 2016 r. Ojciec dorosłej córki wymagającej dużego wsparcia opowiedział wtedy o dramatycznej sytuacji rodziny. Opiekę nad córką ten pan sprawuje wraz z żoną. Oboje czują już ciężar lat. I nie mają znikąd pomocy. Powiedział: – *Wszędzie mi dziecko odrzucili. Bo twierdzą, że z taką niepełnosprawnością się nie kwalifikuje. Córka siedzi w domu i płacze. A przecież wystarczyłaby świetlica na 3-4 godziny dziennie. Jeśli nam państwo nie pomoże, to jak damy sobie radę*?

W 2017 r. rodziny osób z niepełnosprawnościami wspólnie z władzami samorządowymi Chełma, z pomocą Kościoła i RPO, utworzyli świetlicę – miejsce opieki, w którym osoby z niepełnosprawnościami mogą spędzić 4 godziny, tak by rodziny znalazły wytchnienie i czas dla siebie, zostało otwarte w kwietniu 2018 r.

Sprawy osób z niepełnosprawnościami ludzie zgłaszają Rzecznikowi w całej Polsce. Państwo nie ma systemu pomocy osobom z niepełnosprawnością wymagającą intensywnego wsparcia. Dlatego sukces rodziców z Chełma jest wart uwagi i rozpowszechniania.

Prawa rodziców z niepełnosprawnościami do opieki nad swoimi dziećmi[1029]

Samotna matka ze znaczną niepełnosprawnością ruchową miała ogromne kłopoty w sprawowaniu opieki nad swoim kilkumiesięcznym dzieckiem. Badając tę sprawę indywidualną Rzecznik zwrócił uwagę na problem braku systemowych rozwiązań w sprawie zakresu oraz form wsparcia rodziców

[1029] III.502.7.2017

z niepełnosprawnością, którzy ze względu na specyfikę swej niepełnosprawności napotykają na poważne bariery w wykonywaniu funkcji rodzicielskich.

Konstytucja gwarantuje uwzględnienie dobra rodziny w polityce państwa, jak też szczególną pomoc rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej. Z Konstytucji wynika również obowiązek udzielenia szczególnej pomocy matce przed i po urodzeniu dziecka, jak również pomoc osobom niepełnosprawnym w zabezpieczeniu egzystencji i komunikacji społecznej. Osoby z niepełnosprawnościami mają prawo być rodzicami. Mają prawo opiekować się swoimi dziećmi, a ich dzieci mają prawo do przebywania w swojej biologicznej rodzinie. Poszanowanie praw rodziców z niepełnosprawnościami i ich dzieci wymaga zaś wypracowania spójnych systemowo i kompleksowych rozwiązań poprzez stworzenie wyspecjalizowanego systemu wsparcia w celu wyeliminowania barier w wykonywaniu przez rodziców funkcji rodzicielskich.

Rzecznik zwrócił się[1030] do Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych z prośbą o rozważenie możliwości bezpośredniego spotkania i wspólnej dyskusji nad przedstawionymi problemami.

W odpowiedzi poinformowano[1031] o podjętych w ciągu ostatnich dwóch lat, działaniach na rzecz osób z niepełnosprawnościami i ich rodzin, w szczególności w ramach programu „Rodzina 500 plus" i programu kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem". Zwrócono szczególną uwagę na unormowania legislacyjne, które są korzystne dla dzieci oraz dorosłych osób z niepełnosprawnością. W ostatnim czasie podjęto działania, których celem jest dogłębne zbadanie problematyki niepełnosprawności w pieczy zastępczej i adopcji, określonych przepisami ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej[1032]. Planuje się kolejne wystąpienie z uwagi na wymijający charakter odpowiedzi oraz potrzebę rozwiązania problemu.

[1030] III.502.7.2017 z 23 października 2017 r.
[1031] Pismo z 29 grudnia 2017 r.
[1032] Ustawa z 9 czerwca 2011 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 697 ze zm.)

☞ W październiku 2017 r. minęły trzy lata od wejścia w życie wyroku, w którym Trybunał Konstytucyjny uznał, że zróżnicowanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących pieczę nad osobą z niepełnosprawnością ze względu na moment powstania niepełnosprawności osoby podlegającej opiece jest niezgodne z ustawą zasadniczą. Pomimo zalecenia Trybunału, iż wykonanie wyroku wymaga podjęcia niezbędnych oraz niezwłocznych działań ustawodawczych, prace legislacyjne nie zostały sfinalizowane. Więcej o tym problemie– patrz art. 32 ust. 1 Konstytucji

Program „Mieszkanie Plus" i dostępność[1033]

Z doniesień medialnych wynikało, że bloki budowane w ramach programu rządowego Mieszkanie Plus miały powstać przy wykorzystaniu nowoczesnych, lecz tanich i szybkich, technologii.

Zrozumiała optymalizacja kosztów związanych z inwestycją, prawdopodobnie pociągnie jednak za sobą całkowitą rezygnację z takich rozwiązań, jak windy (w budynkach do trzech pięter). Rzecznik podkreślił, że przy szukaniu oszczędności należy mieć na względzie potrzeby mieszkaniowe osób o szczególnej sytuacji życiowej: rodzin z małymi dziećmi, osób z niepełnosprawnościami, czy w podeszłym wieku.

Rzecznik zwrócił uwagę na wynikającą z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych[1034] zasadę uniwersalnego projektowania. Polska ratyfikując ten akt prawny 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.

Rzecznik zwrócił się[1035] do Ministra Infrastruktury i Budownictwa o wskazanie, czy w planach wdrożenia Narodowego Programu Mieszkaniowego uwzględniono szczególne potrzeby seniorów, osób z niepełnosprawnościami oraz rodzin z małymi dziećmi.

Minister wyjaśnił[1036], że projekt ustawy zakłada podejmowanie działań wspierających inicjatywy zwiększające użyteczność budownictwa

[1033] XI.7215.1.2017
[1034] Konwencja z 13 grudnia 2006 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 1169).
[1035] XI.7215.1.2017 z 13 marca 2017 r.
[1036] Pismo z 7 kwietnia 2017 r.

mieszkaniowego, m.in. uwzględniające w szerokim zakresie potrzebę dostępu mieszkańców do niezbędnych urządzeń infrastruktury społecznej. Fundusz będzie zatem promował rozwiązania umożliwiające kształtowanie otoczenia przyjaznego dla wszystkich użytkowników przestrzeni, w tym seniorów i osób z niepełnosprawnościami. Mieszkania budowane w ramach programu Mieszkanie Plus będą spełniać wszystkie współczesne standardy urbanistyczne i architektoniczne, a także wypełniać wymagania wynikające z aktualnych przepisów prawa w zakresie budowy i dostępności dla osób o ograniczonej możliwości poruszania się. Optymalizacja kosztów budowy nie wpłynie na funkcjonalność i jakość nowych mieszkań. Ponadto, obecnie realizowany jest program finansowego wsparcia tworzenia mieszkaniowego zasobu komunalnego, którego adresatem są także osoby z niepełnosprawnościami (w zakresie mieszkalnictwa chronionego).

Symbol niepełnosprawności na orzeczeniu[1037]

Dziś bardzo łatwo dowiedzieć się, jaka jest przyczyna czyjejś niepełnosprawności. Zdaniem RPO w sposób nieproporcjonalny narusza to prawo do prywatności.

Dlatego Rzecznik zgłosił[1038] udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie dotyczącej umieszczania na orzeczeniu o stopniu niepełnosprawności symbolu przyczyny niepełnosprawności.

Rzecznik argumentuje, że przepis rozporządzenia w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności[1039] jest niezgodny z konstytucyjnym prawem do prywatności, ochrony danych osobowych i zasadą proporcjonalności w zakresie, w jakim przewiduje, że symbol przyczyny niepełnosprawności musi się znaleźć w orzeczeniu o stopniu niepełnosprawności.

Pracodawca czerpie wiedzę o tym, czy pracownik może wykonywać pracę na powierzonym mu stanowisku, z zaświadczenia lekarskiego nie zaś z orzeczenia o niepełnosprawności. Dlatego celem ustawodawcy powinno być zabezpieczenie zarówno prawa osoby z niepełnosprawnością do prywatności, jak i słusznych

[1037] XI.501.8.2015
[1038] XI.501.8.2015 z 25 sierpnia 2017 r., sygn. akt SK 19/17.
[1039] Rozporządzenie z 15 lipca 2003 r. (Dz.U. z 2015 r.,. poz. 1110).

interesów pracodawcy, polegających m.in. na możliwości ubiegania się o dofinansowanie do wynagrodzenia pracownika. W opinii Rzecznika, skoro ustawodawca zdecydował się na przyznanie pracodawcy określonych uprawnień w związku z zatrudnieniem pracownika z niepełnosprawnością, należy mu umożliwić ich realizację, z poszanowaniem prawa do prywatności osoby niepełnosprawnej.

Prawa osób z niepełnosprawnościami a ustawa o równym traktowaniu[1040]

Osoby z niepełnosprawnościami są dyskryminowane w takich obszarach życia jak oświata i szkolnictwo wyższe, opieka zdrowotna, czy dostęp do dóbr i usług. W tym zakresie nie chroni ich jednak ustawa „o równym traktowaniu”[1041].

Ustawa ta przyznaje bowiem szeroką ochronę osobom traktowanym nierówno ze względu na rasę, pochodzenie etniczne lub narodowość. Najsłabiej chroni zaś ofiary dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność, a także religię, wyznanie, światopogląd, wiek i orientację seksualną.

W opinii Rzecznika system ochrony przed dyskryminacją w Polsce nie odpowiada standardom wyznaczonym przez ratyfikowaną przez Polskę Konwencję ONZ o prawach osób niepełnosprawnych[1042]. Problemy rodzi także praktyka stosowania ustawy „o równym traktowaniu”.

Po siedmiu latach od wejścia jej w życie zapadło jedynie kilka prawomocnych wyroków w sprawach o odszkodowania z powodu dyskryminacji, których podstawę stanowił przepis art. 13 ustawy. Postępowania te potwierdziły jednocześnie, że interpretacja zakresu stosowania ustawy o równym traktowaniu może budzić uzasadnione wątpliwości, zaś prawo ofiar dyskryminacji do dochodzenia rekompensaty za doznaną krzywdę na podstawie przepisów tejże ustawy bywa kwestionowane w polskich realiach sądowych. Regulacje prawne ukształtowane są zatem tak, że praktyczne zastosowanie przepisów ustawy o równym traktowaniu wobec osób z niepełnosprawnościami jest znikome.

[1040] XI.816.8.2017

[1041] Ustawa o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania z 3 grudnia 2010 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 1219).

[1042] Dz.U. z 2012 r. poz. 1169

W przekonaniu Rzecznika odszkodowanie, o którym mowa w art. 13 ust. 1 ustawy, należy rozumieć nie tylko jako środek ochrony prawnej, który ma prowadzić do naprawienia szkody majątkowej, ale także jako zadośćuczynienie za szkodę niemajątkową. Zgodnie z Konwencją powinien on znaleźć zastosowanie bez wyjątku we wszystkich sferach aktywności politycznej, gospodarczej, społecznej, kulturalnej, obywatelskiej i jakiejkolwiek innej.

Rzecznik zwrócił się[1043] do Pełnomocnika Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych o rozważenie zmian prawnych. Pełnomocnik odpowiedział[1044], że biorąc pod uwagę wnioski płynące z posiedzenia Zespołu do spraw wykonywania postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, poprosił Pełnomocnika Rządu do spraw Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania o ustosunkowanie się do problemu, ale do końca 2017 r. nie dostał odpowiedzi.

Sprawa pani M. Uchylenie postanowienia Prokuratora o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie czynu popełnionego na szkodę osoby z niepełnosprawnością intelektualną[1045]

Z wnioskiem do Rzecznika zwróciła się pani Z. M. Prokurator Rejonowy w S. odmówił bowiem wszczęcia dochodzenia w sprawie przywłaszczenia na jej szkodę 3500 zł (czyn z art. 284 §2 k.k) uznając, że brak jest dostatecznych danych uzasadniających podejrzenie popełnienia czynu.

Prokurator pominął w tej sprawie, że wnioskodawczyni jest osobą z niepełnosprawnością umysłową w stopniu lekkim, nieporadną i wymaga opieki osób trzecich. Ponieważ jest częściowo ubezwłasnowolniona, Sąd Rejonowy ustanowił dla niej kuratora. Wnioskodawczyni nie mogła więc samodzielnie i ze skutkiem procesowym podejmować czynności, w tym złożyć zażalenia na

[1043] XI.816.8.2017 z 25 kwietnia 2017 r.
[1044] Pismo z 23 maja 2017 r.
[1045] VI.501.31.2015

postanowienie o odmowie wszczęcia dochodzenia, a tymczasem zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa dotyczyło działań osoby ustanowionej jej kuratorem.

Zdaniem Rzecznika zabezpieczenie interesów częściowo ubezwłasnowolnionej pokrzywdzonej nie było wystarczające, a problem nie zaistniałby, gdyby prokurator zwrócił się do sądu rodzinnego o wyznaczenie innego kuratora celem reprezentowania pokrzywdzonej w tym postępowaniu.

Prokurator Okręgowy podzielił stanowisko Rzecznika i polecił wszczęcie oraz prowadzenie postępowania przygotowawczego z zachowaniem pełnych gwarancji praw pokrzywdzonej, łącznie z ustanowieniem dla niej, w razie konieczności, odrębnego kuratora.

Sprawa ubezwłasnowolnionej osoby. Postępowanie o uchylenie tego ubezwłasnowolnienia[1046]

Rzecznik przystąpił do postępowania o uchylenie ubezwłasnowolnienia przed Sądem Okręgowym w Z. Osoba, która została ubezwłasnowolniona wiele lat temu, a od tego czasu prowadziła aktywne życie zawodowe w Polsce i za granicą, stara się o uchylenie ubezwłasnowolnienia, którego przyczyny ustały. Utrzymywanie ubezwłasnowolnienia, zdaniem Rzecznika, nie służy interesom tej osoby, a to właśnie temu ma służyć instytucja ubezwłasnowolnienia. Rzecznik skierował także wniosek o dopuszczenie nowej opinii biegłych, skupiającej się właśnie na kwestii najlepszych interesów osoby obecnie ubezwłasnowolnionej oraz na jej faktycznym funkcjonowaniu w rodzinie i społeczeństwie**.** Ostatecznie sprawa zakończyła się uchyleniem ubezwłasnowolnienia.

Obowiązki nadawców telewizyjnych w zakresie zapewnienia dostępności programów dla osób z niepełnosprawnościami[1047]

Niezmiernie ważną kwestią pozostaje eliminowanie wykluczenia cyfrowego osób z niepełnosprawnościami.

[1046] IV.7024.28.2016
[1047] XI.815.5.2017

Chodzi o sytuację, w których osoby te nie korzystają z technologii informacyjno-komunikacyjnych nie dlatego, że nie chcą, ale z powodu ograniczeń związanych z niepełnosprawnościami. Zdaniem Rzecznika niezbędne jest rozważenie nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji[1048], tak aby precyzyjnie określić obowiązki nadawców telewizyjnych w zakresie zapewnienia dostępności programów dla osób z różnymi niepełnosprawnościami. Zgodnie z Konwencją o prawach osób niepełnosprawnych Polska zobowiązała się do zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami realizacji ich praw.

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. Przy okazji nowelizacji ustawy warto by również zadbać o takie ukształtowanie przepisów chroniących prawa autorskie, aby nie stanowiły one faktycznej przeszkody dostosowania utworu do potrzeb osób z niepełnosprawnością wzroku lub słuchu. Powyższe uwagi Rzecznik przedstawił[1049] Przewodniczącemu Komisji Ustawodawczej Senatu RP z nadzieją, że zostaną uwzględnione w pracach legislacyjnych nad projektem ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji[1050]. Niestety, tak się nie stało.

[1048] Ustawa z 29 grudnia 1992 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 639 i 929).
[1049] XI.815.5.2017 z 2 marca 2017 r.
[1050] Druk senacki nr 366, druk sejmowy nr 1607.

☞ Problem dostępu do wymiaru sprawiedliwości osób z niepełnosprawnościami oraz niedostępności wyszukiwarki Krajowego Rejestru Sądowego dla osób z dysfunkcją wzroku omówiony jest przy okazji art. 45 Konstytucji (Prawo do sądu)

Znaczenie koncepcji projektowania uniwersalnego. Nagroda RPO dla prof. Marka Wysockiego

W 2017 r. Rzecznik Praw Obywatelskich uhonorował prof. Marka Wysockiego Nagrodą RPO im. doktora Macieja Lisa. Chce w ten sposób pokazać opinii publicznej, jak ważne są standardy jeśli chodzi o pomoc osobom z niepełnosprawnościami, które promuje Laureat.

Marek Wysocki jest naukowcem i społecznikiem działającym na rzecz środowiska osób z niepełnosprawnościami. Jest autorem ponad 70 publikacji dotyczących projektowania dla wszystkich i audytorem dostępności obiektów i przestrzeni publicznych. Opracował m.in. poradnik RPO „Przestrzeń publiczna przyjazna seniorom”[1051].

Jako dydaktyk swoją wiedzę i doświadczenie przekazuje przyszłym architektom, angażując się w zaszczepianie w nich nie tylko wiedzy ale także prospołecznych postaw, zwiększając ich świadomość znaczenia projektowania uniwersalnego. Opracował Standardy Dostępności przestrzeni publicznych i konsekwentnie prowadzi działania na rzecz ich wdrożenia w samorządach lokalnych.

Nagroda im. doktora Macieja Lisa została ustanowiona z inicjatywy Rzecznika Praw Obywatelskich w celu uhonorowania pamięci Macieja Lisa – pełnomocnika terenowego RPO we Wrocławiu, który zmarł w kwietniu 2015 r. Jest przyznawana za szczególne osiągnięcia w dziedzinie obrony praw i interesów osób z niepełnosprawnościami.

[1051] https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Poradnik_Przestrzen_publiczna_przyjazna_seniorom_2015.pdf

- ☞ Problem kosztów dowozu dzieci z niepełnosprawnościami opisany jest przy art. 70 ust. 4 Konstytucji (Równy dostęp do wykształcenia)

- ☞ O problemie dzieci KODA – słyszących dzieci niesłyszących rodziców mowa jest przy okazji art. 72 Konstytucji (Prawa dziecka)

Art. 70 ust. 1 – Prawo do nauki

Każdy ma prawo do nauki. Nauka do 18 roku życia jest obowiązkowa. Sposób wykonywania obowiązku szkolnego określa ustawa.

Przepis ten należy interpretować w powiązaniu między innymi z art. 73 (wolność nauczania i badań naukowych) i art. 53 (prawo rodziców do wychowywania i nauczania zgodnego z ich przekonaniami).

Tak ukształtowane prawo do nauki stanowi prawo podmiotowe jednostki, jest również przesłanką należytej realizacji pozostałych wolności i praw. Jego treścią jest możliwość zdobywania wiedzy, kształcenia prowadzonego w zorganizowanych formach, w sposób regularny i ciągły, obejmującego kształcenie podstawowe jak i wiedzę specjalistyczną, jednolitego na terenie całego kraju. Kształcenie to ma umożliwić dalsze zdobywanie wiedzy lub wykonywanie określonego zawodu.

Prawo to przysługuje zarówno obywatelom jak i cudzoziemcom.

Konsekwencje reformy oświaty – pogorszenie warunków nauczania[1052]

Głównym efektem likwidacji gimnazjów i reformy edukacji jest obecnie zwiększenie liczby dzieci w szkołach podstawowych. Dołączenie klas VII do dotychczasowych sześcioklasowych szkół podstawowych, przy jednoczesnym przeprowadzaniu naboru do klas I w większości szkół doprowadziło do pogorszenia warunków nauczania.

Rodzice sygnalizowali też Rzecznikowi nieodpowiednio ich zdaniem, skonstruowany plan nauczania dla klas VII. Rodzice zwracali również uwagę na ogromną liczbę sprawdzianów i kartkówek w trakcie zaledwie jednego tygodnia, a także bardzo dużą ilość materiału do samodzielnego opanowania w domu.

Rzecznik zwrócił się do Ministra Edukacji Narodowej o wskazanie, jak resort zamierza rozwiązać wymienione wyżej kwestie. Minister poinformował[1053], że reforma docelowo pozwoli na zmniejszenie zmianowości w szkołach podstawowych, głównie miejskich (gdyż zmianowość to przede wszystkim zjawisko miejskie). W przypadku gimnazjów miejskich będących w zespole ze szkołami podstawowymi, liczba pomieszczeń do nauki w budynku zespołu, który do tej pory przeznaczony był dla 9 klas, będzie przewyższała potrzeby 8 klas szkoły podstawowej. W związku z tym w wielu szkołach podstawowych zmniejszy się współczynnik zmianowości. W przypadku samodzielnych gimnazjów miejskich do budynków tych szkół (w wyniku przekształcenia gimnazjum w szkołę podstawową) będzie mogła zostać przeniesiona część oddziałów klasowych z dużych szkół podstawowych. W gminach miejskich szkoły podstawowe są duże (średnia liczba oddziałów na poziomie jednej klasy wynosi 2,61). Ponadto w wielu takich szkołach funkcjonuje zmianowy system lekcyjny. Przekształcenie samodzielnych gimnazjów w szkoły podstawowe pozwoli więc na wykorzystanie infrastruktury budynków gimnazjów samodzielnych, a to będzie skutkowało znaczącym zmniejszeniem zjawiska zmianowości w gminach miejskich.

Jednocześnie Minister wyjaśnił, że w nowych ramowych planach nauczania ogólny wymiar godzin obowiązkowych zajęć edukacyjnych w ośmioletniej szkole podstawowej w klasach IV-VIII wynosi 140 i jest jedynie o 2 godziny większy niż

[1052] VII.7037.110.2017
[1053] Pismo z 28 grudnia 2017 r.

w dotychczasowej sześcioletniej szkole podstawowej w klasach IV-VIII i klasach I-II gimnazjum łącznie.

Rzecznik przyjął do wiadomości stanowisko Ministra, niemniej planuje kontynuować działania mające na celu rozwiązanie przedstawionego w wystąpieniu problemu. Wszelkie wnioski kierowane do Biura RPO, jak i doniesienia medialne odnoszące się do niezapewnienia uczniom odpowiednich warunków do nauki będą analizowane i przedstawiane Ministerstwu Edukacji Narodowej przez Rzecznika.

Konsekwencje reformy oświaty – kumulacja roczników[1054]

Kolejnym skutkiem reformy oświaty[1055] jest to, że w roku szkolnym 2019/2020 do liceów, techników i branżowych szkół pierwszego stopnia, trafią zarówno dzieci kończące klasę III gimnazjum, jak i dzieci kończące klasę VIII szkoły podstawowej.

Rodzi to obawy rodziców o równy dostęp m.in. do I klas szkół ponadpodstawowych. Sposób organizacji szkół również budzi wątpliwości, bowiem będą one zobowiązane do przyjęcia dzieci z dwóch roczników, które w tej samej szkole będą uczyły się według dwóch rożnych systemów.

Rzecznik zwrócił się[1056] do Ministra Edukacji Narodowej o wyjaśnienia, w tym wskazanie, jak zamierza rozwiązać ten problem. Minister poinformował[1057], iż w ustawach: *Prawo oświatowe* i *Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe* zaprojektowano rozwiązania przejściowe zmierzające do osobnego przeprowadzenia postępowania rekrutacyjnego dla absolwentów gimnazjum i osobnego dla absolwentów ośmioletnich szkół podstawowych. Oznacza to, że postępowanie rekrutacyjne na rok szkolny 2017/2018, 2018/2019 i 2019/2020 do szkół dla absolwentów gimnazjów będzie przeprowadzane na dotychczasowych zasadach. Jednocześnie w postępowaniu rekrutacyjnym na rok szkolny 2019/2020 będą po raz pierwszy uczestniczyć absolwenci ośmioletnich szkół podstawowych. W ich przypadku po raz pierwszy zastosowane zostaną nowe przepisy rozdziału 6

[1054] VII.7030.5.2017
[1055] Ustawa z 14 grudnia 2016 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 59), Ustawa z 14 grudnia 2016 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 60).
[1056] VII.7030.5.2017 z 7 grudnia 2017 r.
[1057] Pismo z 16 stycznia 2018 r.

Prawa oświatowego. Postępowanie rekrutacyjne na rok szkolny 2019/2020 dla absolwentów gimnazjum oraz ośmioletniej szkoły podstawowej będzie przeprowadzane odrębnie dla kandydatów będących absolwentami dotychczasowego gimnazjum i ośmioletniej szkoły podstawowej. Absolwenci dotychczasowego gimnazjum i ośmioletniej szkoły podstawowej nie będą rywalizować w rekrutacji do szkół, o te same miejsca, ponieważ każda z tych grup będzie ubiegać się o przyjęcie na wolne miejsce w szkole przewidziane tylko dla absolwenta konkretnej szkoły.

Odnosząc się do problemu rekrutacji do szkół, w których bierze udział bardzo duża liczba absolwentów gimnazjum, Ministerstwo wyjaśniło, iż w rekrutacji na rok szkolny 2017/2018 szkoły ponadgimnazjalne, w szczególności te najczęściej wybierane przez absolwentów gimnazjów, przyjęły porównywalną liczbę uczniów jak w latach 2014/2015 – 2016/2017. Z informacji Ministerstwa wynika także, że te same szkoły na rok szkolny 2019/2020 planują zorganizować porównywalną liczbę miejsc osobno dla absolwentów gimnazjów i osobno dla absolwentów ośmioletniej szkoły podstawowej, co oznacza, że przygotowują się do przyjęcia większej liczby kandydatów.

W ocenie Ministerstwa zwiększenie liczby oddziałów na poziomie I klasy w liceach ogólnokształcących nie spowoduje także istotnych (niedających się zniwelować) problemów z zapewnieniem sal lekcyjnych. To wynika z oceny skutków regulacji *Prawa oświatowego* (OSR, czyli dokumentu analitycznego, który zwykle poprzedza przygotowanie ustawy), *w* którym zawarta jest analiza dostępności pomieszczeń w liceach ogólnodostępnych prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Rzecznik przyjął do wiadomości stanowisko Ministra, niemniej planuje kontynuować działania mające na celu rozwiązanie problemu przedstawionego w wystąpieniu.

Konsekwencje reformy oświaty – sytuacja uczniów powtarzających klasę[1058]

Rzecznik otrzymał też informację[1059] o wątpliwościach dotyczących skutków reformy oświaty dla uczniów klas pierwszych gimnazjów, którzy w roku szkolnym 2016/2017 nie uzyskali promocji do klasy drugiej.

Uczniowie ci z dniem 1 września 2017 r. stali się uczniami klasy siódmej w ośmioletniej szkole podstawowej i nie będą powtarzać programu, którego nie zaliczyli w poprzednim roku szkolnym.

Innym problemem jest to, że uczniowie klas pierwszych gimnazjów, którzy w roku szkolnym 2016/2017 nie uzyskali promocji do kolejnej klasy, zdawali już rok wcześniej egzamin na zakończenie szkoły podstawowej. Jeżeli jednak ponownie staną się uczniami szkoły podstawowej, będą zobowiązani do zdania go po raz drugi, po ukończeniu klasy ósmej. Otrzymają więc drugie świadectwo ukończenia szkoły podstawowej.

Rzecznik zwrócił się[1060] do Ministra Edukacji Narodowej o zajęcie stanowiska. Udzielona odpowiedź nie rozwiała wątpliwości Rzecznika, dlatego Rzecznik ponownie zwrócił się o wyjaśnienia[1061] do MEN.

Minister nadal nie podziela[1062] obaw Rzecznika, że proponowane rozwiązania dla uczniów klas pierwszych gimnazjów jak również dla niepromowanych uczniów gimnazjów i liceów w kolejnych latach mogą negatywnie wpływać na realizację konstytucyjnego prawa do nauki. Przygotowana dla tej grupy uczniów ścieżka edukacji umożliwi im kontynuację kształcenia w szkołach nowego ustroju szkolnego.

Promocja do klasy wyższej[1063]

Jeśli uczeń nie zda egzaminu poprawkowego z przedmiotu obowiązkowego, może – jeden raz w ciągu danego etapu edukacyjnego –

[1058] VII.7037.77.2017
[1059] Portal wyborcza.pl z 13 czerwca 2017 r., *Reforma edukacji niektórym uczniom zafunduje powrót do przeszłości. Z gimnazjum przejdą do podstawówki*.
[1060] VII.7037.77.2017 z 26 czerwca 2017 r.
[1061] Pismo z 16 sierpnia 2017 r.
[1062] Pismo z 8 września 2017 r.
[1063] VII.7037.133.2015

otrzymać promocję pod warunkiem, że zajęcia te są realizowane w klasie programowo wyższej. Decyduje o tym 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.

W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika[1064] Minister Edukacji Narodowej poinformował[1065], 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. Nie ma możliwości przeprowadzenia egzaminu poprawkowego w innej szkole, niż ta, do której uczeń uczęszcza.

Rzecznik przyjął do wiadomości stanowisko Ministra i nie planuje dalszych działań.

Problemy uczniów pełnoletnich[1066]

Czy uczeń pełnoletni ma prawo sam usprawiedliwić swoją nieobecność w szkole?

W *Prawie oświatowym*[1067] brak jest przepisów regulujących zasady usprawiedliwiania nieobecności uczniów pełnoletnich. Sprawa ta, jako że dotyczy praw i obowiązków uczniów, określana jest w statucie szkoły. A statuty te – jak wynika ze skarg do Rzecznika – często zakazują uczniom pełnoletnim samodzielnego usprawiedliwiania nieobecności, zwalniania się z zajęć, czy też wyrażania zgody na wycieczki szkolne. Jedynym dopuszczanym rozwiązaniem jest złożenie oświadczenia przez przedstawicieli ustawowych, najczęściej rodziców.

Rzecznik zwrócił uwagę, że z chwilą uzyskania pełnoletności dana osoba może samodzielnie wpływać na swoją sytuację prawną kształtowaną dotychczas w wyniku działania jej przedstawicieli ustawowych. Rodzice tracą zatem prawo reprezentowania dziecka przed organami administracji publicznej. Nie mogą już dłużej składać oświadczeń woli w imieniu dziecka, o ile nie uzyskają od niego

[1064] VII.7037.133.2015 z 23 stycznia 2017 r.
[1065] Pismo z 20 lutego 2017 r.
[1066] VII.7037.116.2017
[1067] Ustawa z 14 grudnia 2016 r. (Dz.U. z 2017 r., poz. 59, ze zm.)

odpowiedniego upoważnienia. Rzecznik zwrócił się[1068] do Ministra Edukacji Narodowej o zajęcie stanowiska.

Minister odpowiedział[1069], iż regulacje dotyczące praw i obowiązków uczniów zostały przeniesione do Prawa oświatowego. Zakres obowiązków uczniów, który powinien zostać opisany w statucie szkoły, wskazuje obecnie art. 99 tej ustawy, który w punkcie 2 określa, że w statucie powinny być uregulowane kwestie usprawiedliwiania, w określonym terminie i formie, nieobecności na zajęciach edukacyjnych, w tym formy usprawiedliwiania nieobecności przez osoby pełnoletnie. Obowiązujące zaś przepisy, w ocenie Ministra, nie ograniczają prawa uczniów pełnoletnich do samodzielnego usprawiedliwiania nieobecności na zajęciach szkolnych. Minister wskazał także, że dyrektor szkoły odpowiadający za bezpieczeństwo uczniów ma obowiązek przeciwdziałać różnym sytuacjom mogącym zagrażać szeroko pojętemu bezpieczeństwu uczniów, w tym uczniów pełnoletnich, zarówno podczas zajęć edukacyjnych organizowanych przez szkołę, jak i przerw międzylekcyjnych. Dyrektor szkoły powinien zatem zaprojektować skuteczne mechanizmy eliminowania zagrożeń, m.in. poprzez odpowiednie zapisy w statucie szkoły, które nie mogą być sprzeczne z przepisami powszechnie obowiązującymi.

Ponadto resort edukacji wskazał, że art. 133 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego nakłada na rodziców obowiązek świadczeń alimentacyjnych względem dziecka (również pełnoletniego), które nie jest jeszcze w stanie utrzymywać się samodzielnie (uczy się w szkole dla młodzieży). Natomiast art. 135 §2 ww. Kodeksu precyzuje, że wykonanie obowiązku alimentacyjnego względem dziecka może polegać także, w całości lub w części, na osobistych staraniach o jego utrzymanie lub wychowanie, a informacje o zachowaniu ucznia pełnoletniego mieszczą się w ciążącym na rodzicach obowiązku osobistego starania się o jego wychowanie. W ocenie Ministra należy przyjąć zatem, że do obowiązków tych należy prawo rodziców do informacji o funkcjonowaniu dziecka podczas przerw między zajęciami, w tym informacji o możliwości opuszczania przez ucznia pełnoletniego terenu szkoły.

Odnosząc się zaś do kwestii samodzielnego wyrażania przez ucznia pełnoletniego zgody na udział w wycieczce szkolnej, resort edukacji zwrócił

[1068] VII.7037.116.2017 z 5 grudnia 2017 r.
[1069] Pismo z 9 stycznia 2018 r.

uwagę na dwa aspekty tego zagadnienia. Z jednej strony, przepisy rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 8 listopada 2001 r., nie określają obowiązku uzyskania zgody rodzica lub prawnego opiekuna na udział w wycieczce szkolnej ucznia pełnoletniego. Przepisy wskazują jedynie, że udział uczniów niepełnoletnich w wycieczkach, z wyjątkiem przedmiotowych odbywających się w ramach zajęć lekcyjnych i imprez, wymaga zgody ich przedstawicieli ustawowych – rodzica lub prawnego opiekuna. Natomiast w kontekście art. 133 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, rodzice dziecka ponosząc konsekwencje finansowe wyrażenia zgody na udział dziecka w wycieczce szkolnej, powinni mieć wpływ na decyzję dotyczącą udziału w wycieczce także dziecka pełnoletniego, które będąc uczniem szkoły dla młodzieży nie jest w stanie utrzymywać się samodzielnie.

Udzielona przez Ministra odpowiedź nie rozwiała wątpliwości Rzecznika, w związku z czym ponownie zwróci się do Ministerstwa Edukacji Narodowej z prośbą o analizę problemu.

Prawo do przedszkola dla dzieci członków służby zagranicznej na placówkach

Czy państwo ma wesprzeć edukację przedszkolną dzieci polskich dyplomatów, jeśli w kraju, w którym reprezentują Polskę, nie ma bezpłatnych zerówek?

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek[1070] Rzecznika i uznał[1071], że realizacja obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego jest elementem konstytucyjnego prawa do nauki. Zdaniem Trybunału skoro ustawodawca w przepisach zagwarantował realizację prawa do nauki dzieciom pracowników służby zagranicznej na poziomie szkolnym (umożliwił zwrot opłat za naukę dzieci, jeżeli nie mogą one chodzić do bezpłatnej publicznej szkoły typu podstawowego lub średniego), to regulacja ta musi spełniać wymogi konstytucyjne. Z tego powodu nieuzasadnione jest wyłączenie z uprawnienia do zwrotu opłat za naukę realizacji obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego, jeżeli dzieci pracowników służby zagranicznej nie mają możliwości uczęszczania do

[1070] Informacja RPO za 2015 r., str. 155.
[1071] Wyrok z 23 lutego 2017 r., sygn. akt K 2/15.

bezpłatnego przedszkola publicznego lub korzystania z innej formy wychowania przedszkolnego.

Sprawa pani W. Absolwenci zagranicznych szkół średnich nie mogą zdawać w Polsce matury[1072]

A. W. ukończyła liceum w Stanach Zjednoczonych i chciała studiować na polskim uniwersytecie medycznym. Uczelnia ta w toku postępowania rekrutacyjnego zlicza punktów ze świadectwa maturalnego, a na amerykańskim dyplomie brak było oceny z chemii, A. W. chciała zdać w Polsce egzamin maturalny z chemii. Gdyby nie było to możliwe, A. W. rozważała także przystąpienie do całego polskiego egzaminu maturalnego. Rzecznik zwrócił się w tej kwestii do Okręgowej Komisji Egzaminacyjnej w G. oraz Kuratorium Oświaty, jednakże organy te odmówiły A. W. możliwości składania egzaminu maturalnego, ponieważ, ma ona już świadectwo uprawniające do studiów w Rzeczypospolitej, a o egzamin maturalny mogą wystąpić tylko osoby, które mają zagraniczne świadectwo wykształcenia średniego, które nie uprawnia jednak do studiów w Polsce.

Rzecznik wystąpił w tej kwestii do Departamentu Kształcenia Ogólnego Ministerstwa Edukacji Narodowej, który podtrzymał stanowiska Okręgowej Komisji Egzaminacyjnej w G. oraz Kuratorium Oświaty, a ponadto wskazał, iż nie zamierza w tym zakresie zmieniać prawa.

Rzecznik rozważa więc wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej o podjęcie inicjatywy ustawodawczej.

[1072] BPG.7037.1.2016

Art. 70 ust. 2 – Bezpłatność nauki

Nauka w szkołach publicznych jest bezpłatna. Ustawa może dopuścić świadczenie niektórych usług edukacyjnych przez publiczne szkoły wyższe za odpłatnością.

Kolejne ustępy artykułu 70 formułują szczegółowe gwarancje prawa do nauki:

- *zasadę dwusektorowości systemu szkolnictwa (równoległe istnienie systemu szkół publicznych i niepublicznych);*
- *zasadę bezpłatności nauki w szkołach publicznych;*
- *zasadę powszechnego i równego dostępu do wykształcenia;*
- *zasadę pomocy władz publicznych dla uczniów i studentów.*

Zasada bezpłatności (ustęp 2) dotyczy jedynie szkół publicznych, dlatego ich funkcjonowanie musi być w całości finansowane ze środków publicznych. Wolność zakładania i prowadzenia odpłatnych szkół niepublicznych jest elementem wolności gospodarczej. W publicznych szkołach wyższych dopuszczalne jest tworzenie równoległych systemów studiów odpłatnych.

Art. 70 ust. 3 – Prawo do szkół prywatnych

Rodzice mają wolność wyboru dla swoich dzieci szkół innych niż publiczne. Obywatele i instytucje mają prawo zakładania szkół podstawowych, ponadpodstawowych i wyższych oraz zakładów wychowawczych. Warunki zakładania i działalności szkół niepublicznych oraz udziału władz publicznych w ich finansowaniu, a także zasady nadzoru pedagogicznego nad szkołami i zakładami wychowawczymi, określa ustawa.

Ustęp 3 w zdaniu 1 reguluje wolność wyboru typu szkoły – publicznej lub niepublicznej. Z tego przepisu można również wyprowadzić zakaz dyskryminowania szkół niepublicznych i ich uczniów. Kolejne ustępy precyzują wolność zakładania szkół innych niż publiczne, np. prowadzonych przez Kościół. Jest to gwarancja zasady pluralizmu w kontekście wolności religii i praw rodziców do wychowywania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami.

Art. 70 ust. 4 – Równy dostęp do wykształcenia

Władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia. W tym celu tworzą i wspierają systemy indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów. Warunki udzielania pomocy określa ustawa.

Zasada powszechnego i równego dostępu do wykształcenia odnosi się jedynie do obywateli Rzeczypospolitej. Przepis ten tworzy zasadę polityki państwa, a nie prawo podmiotowe, więc nie stwarza bezpośrednich roszczeń. Jednakże zasada powszechności i równości ma bezpośredni związek z realizacją prawa do nauki i jest konieczna, by w pełni korzystać z tego prawa.

Zasada ta dotyczy kształcenia w systemie szkolnictwa publicznego. Powszechność nauki oznacza, że każda osoba objęta obowiązkiem szkolnym musi mieć zapewnioną możliwość nauki w szkole publicznej, chyba że decyduje się na korzystanie z oferty szkół niepublicznych. Z zasady powszechności wynika także, że osoby, które ukończyły 18 lat, również muszą mieć zagwarantowaną możliwość pobierania nauki w szkołach na różnych szczeblach.

Równość w dostępie do nauki to realizacja ogólnej zasady równości (art. 32). Każdy powinien mieć jednakową szansę podjęcia nauki w szkołach na różnych szczeblach edukacji. Szczególnie istotne w tym kontekście jest uwzględnienie art. 33 i zapewnienie równości w dostępie do nauki niezależnie od płci.

Ustęp 4 tworzy także zasadę pomocy władz publicznych dla uczniów i studentów, której realizacja może odbywać się na różne przewidziane przez ustawodawcę sposoby.

Dojazd do szkół dla uczniów z niepełnosprawnościami[1073]

Rodzice dzieci z niepełnosprawnościami skarżą się do Rzecznika na problemy związane z dowozem dzieci do szkół. Trudności te nierzadko prowadzą do sytuacji, w której uczniowie nie realizują obowiązku szkolnego.

Najliczniejszą grupę stanowiły skargi na sposób finansowania transportu dzieci z niepełnosprawnością i ich opiekunów do przedszkoli, szkół lub specjalistycznych ośrodków.

Przepisy *Prawa oświatowego*[1074] wskazują na dwie formy realizacji obowiązku: poprzez zapewnienie bezpłatnego transportu, bądź poprzez zwrot kosztów przejazdu dziecka i opiekuna, jeżeli dowożenie zapewniają rodzice. Prawo wyboru przysługuje wyłącznie rodzicom. Ustalenie zasad zwrotu kosztów ustawodawca pozostawił stronom. W praktyce zasady tego zwrotu często są określane jednostronnie przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), a poszczególne gminy regulują to różnie.

Określane przez gminy stawki zwrotu często nie pokrywają rzeczywistych kosztów ponoszonych przez opiekunów na dowóz dziecka. W takich sytuacjach rodzice muszą występować do sądu, sądy zaś w odmienny sposób określają zakres uprawnień w tym zakresie.

Zdaniem Rzecznika nie można uznać, że gmina realizuje swój obowiązek, jeśli finansuje dojazd i powrót z placówki, a ignoruje fakt, że rodzic (opiekun) musi ze szkoły wrócić i po zajęciach pojechać po dziecko. Konieczne jest również pokrycie kosztów przejazdów samego opiekuna ze szkoły do domu, a następnie z domu do szkoły. Taką interretację potwierdziły też sądy, w sprawie o refundację kosztów, do której przystąpił Rzecznik[1075].

Kolejnym ze zidentyfikowanych problemów jest brzmienie art. 39 ust. 4 pkt 2 Prawa oświatowego, który stanowi, że transport uczniów z niepełnosprawnościami sprzężonymi z niepełnosprawnością intelektualną jest obligatoryjny do 24. lub 25. roku życia, ale tylko do „ośrodków rewalidacyjno-wychowawczych". W stosunku do wcześniejszych przepisów krąg placówek, do których uczęszczanie uprawnia

[1073] XI.7036.61.2017

[1074] Ustawa z 14 grudnia 2016 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 59, ze zm.)

[1075] XI.7036.40.2016. Zob. wyrok Sądu Rejonowego dla Krakowa-Śródmieścia w Krakowie z 12 lipca 2017 r., sygn. akt I C 2401/16/S oraz wyrok Sądu Okręgowego w Krakowie z 14 lutego 2018 r., sygn. akt II Ca 2202/17

do bezpłatnego transportu, został znacznie ograniczony (poprzednio mowa była także o szkołach specjalnych, co dawało większą możliwość wyboru placówki edukacyjnej).

Dla wielu rodziców uczniów z niepełnosprawnościami i władz gmin niejasnym pozostaje znaczenie terminu „najbliższa szkoła". Mimo, że wiele gmin akceptuje pogląd, że szkołą najbliższą jest ta placówka, która zapewnia realizację zaleceń o potrzebie kształcenia specjalnego, nie jest to powszechne stanowisko. W ocenie Rzecznika doprecyzowanie regulacji pozwoliłoby na pełniejszą realizację w stosunku do dzieci z niepełnosprawnościami idei edukacji włączającej.

Kolejnym problemem jest brak precyzyjnego wskazania wymagań, jakie powinny spełniać środki transportu, którymi uczniowie z niepełnosprawnościami są dowożeni do szkół. W każdym przypadku niedostosowanie pojazdu oraz niedostateczne kompetencje osób sprawujących opiekę nad dziećmi budzą poważne obawy o bezpieczeństwo.

Rzecznik zwrócił się[1076] do Ministra Edukacji Narodowej o przedstawienie stanowiska w tej niezwykle ważnej sprawie.

W odpowiedzi Minister wskazał[1077], że przepisy prawa oświatowego w sposób właściwy gwarantują realizację obowiązku szkolnego i nauki dzieci i młodzieży z niepełnosprawnościami. Nie naruszają również prawa tych uczniów do edukacji, w tym edukacji włączającej. Zasady ustalania kwoty refundacji kosztów dowozu dziecka i opiekuna należy natomiast uregulować na poziomie innych przepisów niż przepisy prawa oświatowego. Dotyczą one bowiem zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego.

Rzecznik przystąpił do postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej opisanego problemu[1078]. Postanowieniem z dnia 17 października 2017 r. [1079] Trybunał Konstytucyjny przedstawił Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej uwagi dotyczące celowości podjęcia działań ustawodawczych zmierzających do uregulowania kwestii zwrotu kosztów przejazdu niepełnosprawnego ucznia i opiekuna do placówek oświatowych. Trybunał podzielił stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich i wskazał, iż zamiar ustawodawcy, aby zapewnić możliwość

[1076] XI.7036.61.2017 z 24 listopada 2017 r.
[1077] Pismo z 28 grudnia 2017 r.
[1078] VII.7037.136.2016 z 21 grudnia 2016 r.
[1079] Sygn. akt S 1/17

elastycznego dostosowywania przyznawanych świadczeń w zależności od indywidualnych potrzeb danych podmiotów, nie został zrealizowany w sposób należyty.

Sprawa pani A. Wyrok sądu na temat dojazdu do szkół dzieci z niepełnosprawnościami

Rzecznik Praw Obywatelskich przyłączył się do postępowania przed sądem rejonowym w Krakowie w sprawie kosztów dowozu dziecka z niepełnosprawnością do szkoły. Gmina uważała, że zwrot kosztów dla rodzica obejmuje tylko jego przejazdy wraz z dzieckiem. RPO podzielił pogląd matki dziecka, że wsparcie dotyczyć powinno także powrotu samego rodzica ze szkoły i jazdy do niej po dziecko.

Matka pozwała gminę o zwrot kosztów czterech przejazdów. Rzecznik przedstawił przed sądem argumenty, że rodzic ponosi koszty w związku z dowozem dziecka do szkoły, a intencją ustawodawcy było zapewnienie uczniom z niepełnosprawnościami realnego dostępu do edukacji i zwolnienie ich z wszelkich kosztów z tego tytułu.

12 lipca 2017 r. Sąd Rejonowy dla Krakowa-Śródmieścia zobowiązał gminę do zawarcia z matką dziecka umowy, zgodnie z którą zobowiąże się do zwrotu czterech przejazdów dziennie. W apelacji gmina wniosła o oddalenie pozwu. RPO wniósł o oddalenie apelacji jako całkowicie bezzasadnej. Już w 2018 r., 14 lutego 2018 r. Sąd Okręgowy w Krakowie prawomocnie oddalił apelację. Przychylił się do argumentacji Rzecznika, uznając że co prawda przepisy są nieprecyzyjne, ale należy je interpretować zgodnie z celem ich wprowadzenia[1080].

Rzecznik Praw Obywatelskich pełni w Polsce funkcję niezależnego organu do sprawy realizacji zasady równego traktowania, a także organu monitorującego wdrażanie postanowień Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych. Zgodnie z art. 24 Konwencji Polska jest zobowiązana do zapewnienia uczniom z niepełnosprawnościami prawa do edukacji bez dyskryminacji i na zasadzie równości. Zapewnienie dojazdu takich uczniów do szkół jest realizacją tego prawa.

[1080] https://www.rpo.gov.pl/pl/postepowania-strategiczne-rpo/sprawa-pani-angeliki-koszty-dowozu-do-szkoly-dziecka-z-niepełnosprawnością

RPO wystąpił też do Ministerstwa Edukacji Narodowej, aby tak zmieniło przepisy, by było jasne, że wsparciu podlega cała droga do szkoły – i dziecka z rodzicem, i samego rodzica.

Rozporządzenie MEN zakładające likwidację nauczania indywidualnego dzieci z niepełnosprawnościami w placówkach oświatowych[1081]

Podstawową formą edukacji dla uczniów z niepełnosprawnościami powinna być edukacja włączająca, która zakłada naukę w klasie z rówieśnikami. Po zmianie przepisów uczniowie z niepełnosprawnościami mogą korzystać z nauczania indywidualnego jedynie w miejscu swojego zamieszkania. Celem tej zmiany jest zagwarantowanie, aby jedynie ci uczniowie, którzy ze względów zdrowotnych nie mogą chodzić do szkoły, korzystali z tej formy nauczania.

Rzecznik interweniował w sprawie projektu rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej, który przewidywał możliwość nauczania indywidualnego poza szkołą jedynie w miejscu przebywania dziecka. Rzecznik zwracał uwagę na możliwe wykluczenie uczniów ze społeczności szkolnej oraz na możliwe pogorszenie się sytuacji zawodowej i społecznej tych rodziców, którzy w związku z opisaną zmianą będą zmuszeni do rezygnacji z pracy, aby zajmować się swoimi dziećmi w domach.

Rzecznik zwrócił uwagę, że Polska jako państwo-strona Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych przyjęła na siebie szereg zobowiązań mających na celu zapewnienie osobom z niepełnosprawnościami możliwości pełnego i efektywnego uczestnictwa w życiu społecznym i integracji społecznej. Wiąże się to z koniecznością zapewnienia uczniom z niepełnosprawnościami racjonalnych usprawnień, zgodnie z indywidualnymi potrzebami. W oparciu o postanowienia Konwencji rekomenduje się promowanie edukacji włączającej, tak aby jak największa grupa uczniów z niepełnosprawnościami kształciła się w grupie rówieśniczej w szkole powszechnej możliwie blisko ich miejsca zamieszkania. Nauczanie indywidualne powinno mieć miejsce w przypadkach

[1081] XI.7036.12.2017

wyjątkowych, gdy jest to niezbędne i uzasadnione szczególnymi potrzebami dziecka oraz świadomą decyzją jego rodziców lub prawnych opiekunów[1082].

MEN poinformował o wprowadzeniu regulacji, które gwarantują uczniom objętym nauczaniem indywidualnym różne formy uczestnictwa w życiu szkoły oraz monitoring możliwości jak najszybszego powrotu tych uczniów do nauczania razem z rówieśnikami. Sprawa pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

Stypendia a pomoc społeczna[1083]

Do Rzecznika zwrócił się student, który – w związku z orzeczoną niepełnosprawnością – korzysta ze świadczenia społecznego. Student ten świetnie się uczy, uzyskał więc stypendium za wyniki w nauce. I przez to stracił prawo do zasiłku – bo stypendium za wyniki w nauce wlicza się mu do dochodu. Inaczej jest w przypadku uczniów – tu motywacyjne stypendia do dochodu się nie zaliczają.

Zgodnie z przepisami ustawy o pomocy społecznej[1084] 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, 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[1085] i Prawa o szkolnictwie wyższym[1086] prowadzi do wniosku, że brak jest uzasadnienia dla odmiennego traktowania tych stypendiów w zakresie wliczania ich lub nie – do dochodu

[1082] XI.7036.12.2017 z 13 maja 2017 r.
[1083] BPW.7065.22.2016
[1084] Ustawa z 12 marca 2004 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 930, ze zm.)
[1085] Ustawa z 7 września 1991. (Dz.U. z 2016 r. poz. 1943, ze zm.)
[1086] Ustawa z 27 lipca 2005 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 1842, ze zm.)

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. 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[1087].

W opinii Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej[1088] studenci co do zasady mają możliwości przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej (podjęcie pracy dorywczej, zaciągnięcie kredytu studenckiego itp.). Wydaje się, że zapewnienie środków do życia młodym, zdolnym i najczęściej w pełni sprawnym ludziom, którzy chcą kontynuować naukę, nie może należeć do obowiązków pomocy społecznej.

Dlatego Minister nie uznaje za uzasadnioną propozycji wyłączenia stypendium socjalnego lub motywacyjnego z dochodu ustalanego na potrzeby pomocy społecznej i nie planuje zmian w przepisach.

Ulgi na przejazdy dla uczniów szkół podstawowych i średnich, którzy do szkoły chodzą za granicą[1089]

Polacy, którzy chodzą do szkoły za granicą, nie mieli prawa do zniżek w komunikacji, bo nie mają polskich legitymacji szkolnych. W 2017 r. sytuacja się poprawiła.

Kwestia ulg przejazdowych dla uczniów uregulowana jest w *ustawie o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego*[1090] z 1992 r. oraz w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury *w sprawie rodzajów dokumentów poświadczających uprawnienia do korzystania z ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego*[1091].

[1087] BPW.7065.22.2016 z 30 marca 2017 r.
[1088] Pismo z 20 kwietnia 2017 r.
[1089] VII.7037.64.2014
[1090] Ustawa z 30 czerwca 1992. (Dz.U. z 2012 r., poz. 1138 ze zm.)
[1091] Rozporządzenie z 25 października 2002 r. (Dz.U. z 2015 r., poz.1427)

Regulacje te nie dotyczyły jednak tych polskich obywateli, którzy korzystają ze swobody przepływu osób w Unii Europejskiej, co stawia ich w mniej korzystnej sytuacji i – jak argumentował Rzecznik – może wiązać się ze zniechęcaniem ich do korzystania ze swobód przewidzianych traktatami, a tym samym może być niezgodne z art. 21 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Rzecznik zwrócił się[1092] do Ministra Spraw Zagranicznych, Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministra Rozwoju i Finansów o zajęcie stanowiska w sprawie.

Minister Rozwoju i Finansów wskazał[1093], że zagadnienie zostało uregulowane w nowelizacji ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, która weszła w życie 21 kwietnia 2017 r. Wzory dokumentów uprawniających do ulgowych przejazdów miały zostać określone w drodze rozporządzenia przez ministra do spraw transportu w porozumieniu z ministrami właściwymi do spraw oświaty i wychowania, kultury i ochrony dziedzictwa narodowego oraz spraw zagranicznych.

Minister Spraw Zagranicznych dodał[1094], że nowelizacja wprowadziła przepis, zgodnie z którym uprawnieni do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego są: „dzieci i młodzież, nie dłużej niż do ukończenia 18 roku życia, w okresie pobierania nauki języka polskiego, historii, geografii, kultury polskiej lub innych przedmiotów nauczanych w języku polskim w: a) szkołach prowadzonych przez organizacje społeczne za granicą zarejestrowanych w bazie prowadzonej przez upoważnioną jednostkę podległą ministrowi właściwemu do spraw oświaty i wychowania, b) szkołach funkcjonujących w systemach oświaty innych państw, c) sekcjach polskich funkcjonujących w szkołach działających w systemach oświaty innych państw, d) szkołach europejskich działających na podstawie Konwencji o Statucie Szkół Europejskich”.

Odnosząc się z kolei do sytuacji grupy uczniów, będących obywatelami polskimi zamieszkałymi w Polsce, a którzy uczęszczają do szkoły w innym państwie członkowskim, Minister wskazał, że jeżeli uprawnienie do ulgowych przejazdów może być potwierdzone jedynie na podstawie legitymacji szkolnej

[1092] VII.7037.64.2014 z 17 marca 2017 r.
[1093] Pismo z 19 kwietnia 2017 r.
[1094] Pismo z 13 kwietnia 2017 r.

wydanej przez szkołę funkcjonującą w polskim systemie oświaty, to taka sytuacja budzi wątpliwości w zakresie zgodności z prawem UE. Takie rozwiązanie bowiem w ocenie Ministra powoduje, że uczniowie mający obywatelstwo polskie i mieszkający na stałe w Polsce, lecz pobierający naukę w szkole w innym państwie członkowskim nie mają faktycznej możliwości korzystania w Polsce z ulg przy przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego, chyba że będzie miała do nich zastosowanie powyższa ustawa o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego. W ocenie Ministerstwa takie rozwiązanie należy uznać za ograniczenie przysługującej (na podstawie art. 21 ust. 1 TFUE) obywatelom UE swobody przemieszczania się, ponieważ stawia ich w mniej korzystnej sytuacji tylko z tego powodu, że skorzystali oni ze swobody przemieszczania się. Uregulowanie takie można uznać zatem za zgodne z prawem UE wówczas, gdy jest ono uzasadnione i proporcjonalne do zamierzonego przez dane państwo celu. Chociaż państwo członkowskie może ograniczyć krąg osób uprawnionych do określonych świadczeń do osób, które wykazują wystarczającą więź z tym państwem oraz może wprowadzać uregulowania pozwalające na sprawdzenie, czy dana osoba nadal spełnia wymogi przyznania świadczenia, to jednak wskazana przez Rzecznika sytuacja budzi także wątpliwości Ministerstwa w zakresie zgodności z zasadą proporcjonalności. Oceniając sytuację uczniów będących obywatelami polskimi, mieszkającymi w Polsce i uczęszczającymi do szkoły w innym państwie członkowskim Ministerstwo stwierdziło, że uregulowanie, którego skutkiem jest uzależnienie możliwości skorzystania z ulgi od posiadania dokumentu wystawionego przez szkołę polskiego systemu oświaty, wydaje się być nieproporcjonalne do zamierzonego celu.

Z kolei Minister Infrastruktury i Budownictwa przyznał, że jeżeli uprawnienie do ulgowych przejazdów może być potwierdzone jedynie na podstawie legitymacji szkolnej wydanej przez szkołę funkcjonującą w polskim systemie oświaty, to taka sytuacja budzi wątpliwości w zakresie zgodności z prawem UE. Ci uczniowie nie mają faktycznej możliwości korzystania w Polsce z ulg przy przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego, chyba że będzie miała do nich zastosowanie *ustawa o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego*.

Rzecznik przyjął do wiadomości stanowiska Ministrów, jednakże planuje podjęcie dalszych działań mających na celu rozwiązanie tego problemu.

Sprawa studentów w P. Rezygnacja z udziału w zajęciach a zwrot opłat [1095]

Sprawa dotyczyła pobierania przez Wyższą Szkołę Bezpieczeństwa w P. opłat w sytuacji, gdy student zrezygnował z udziału w zajęciach.

Na mocy regulaminu opłat za studia studenci byli zobligowani do uiszczenia opłaty w przypadku rezygnacji ze studiów. W sprawie indywidualnej Rzecznik zakwestionował zgodność z prawem takiego rozwiązania. Dodatkowo podniósł, że zobowiązanie studenta do zapłaty czesnego za cały rok, mimo rezygnacji z pobierania nauki i nieuczestniczenia w zajęciach, narusza równowagę kontraktową stron. W wyniku działań Rzecznika cała należność naliczona studentowi została umorzona, zaś z regulaminu usunięto postanowienie o treści: „odstąpienie od umowy o warunkach odpłatności za studia, poprzez złożenie wniosku o skreślenie z listy studentów nie z winy Uczelni – 800 zł”.

[1095] VII.7003.66.2016

Art. 70 ust. 5 – Autonomia szkół wyższych

Zapewnia się autonomię szkół wyższych na zasadach określonych w ustawie.

Zasada autonomii szkół wyższych dotyczy zarówno szkół publicznych, jak i niepublicznych. Te drugie, w związku ze swoim charakterem, są niezależne od władz publicznych. Zasada autonomii nie odnosi się do szkół innych szczebli. Uczelnie, korzystając z autonomii, nie mogą jednak podejmować działań sprzecznych z powszechnie obowiązującym prawem.

Poprzez tę zasadę Konstytucja chroni sferę wolności prowadzenia badań naukowych i kształcenia w ramach obowiązującego porządku prawnego. Władzom szkół wyższych musi być pozostawiona sfera swobodnego decydowania o nauce i nauczaniu, decydowania o organizacji wewnętrznej i władzach uczelni, toku nauczania, zasadach przyjmowania studentów, określenia ich praw i obowiązków. Szczególnie istotne jest w tym wypadku zadbanie o odpowiednie gwarancje praw studentów i studentek.

Problem starej matury przy naborze na studia medyczne[1096]

Absolwenci szkół ponadpodstawowych, którzy zdali maturę przed rokiem 2004/2005, skarżyli się Rzecznikowi, że wyniki na ich świadectwach nie są uwzględnianie podczas rekrutacji na uczelnie, które kształcą na kierunkach lekarskich.

Część uczelni wymaga od tych absolwentów ponownego przystąpienia do egzaminu maturalnego. Taka sytuacja budzi poważne wątpliwości z punktu widzenia przestrzegania wynikającej z Konstytucji zasady równości oraz prawa do nauki, które jest nie tylko samoistnym prawem podmiotowym, ale stanowi także niezbędną przesłankę do należytej realizacji wielu pozostałych praw i wolności człowieka i obywatela. Rzecznik zwrócił się o stanowisko w sprawie do Ministra Zdrowia[1097].

Minister najpierw uznał postulat za nieuzasadniony[1098]: zrównanie zasad uznawania tzw. starej matury z tzw. nową maturą w procesie rekrutacji na studia wyższe stanowiłoby nieuzasadnione uprzywilejowanie osób legitymujących się maturą sprzed 2005 r., kiedy nie było egzaminów na poziomie podstawowym i rozszerzonym.

W kolejnym piśmie Minister poinformował jednak[1099], że uczelnie, których problem dotyczył, w uchwałach rekrutacyjnych przewidziały już możliwość udziału w rekrutacji kandydatów, którzy złożyli maturę przed 2005 r.

Problem matury ze skalą centylową przy naborze na kierunki lekarskie i lekarsko-stomatologiczne[1100]

W procesie rekrutacji na uczelnie wyższe kształcące przyszłych lekarzy nie jest uwzględniany stopień trudności matury różny w różnych latach (określa go wynik matury w skali centylowej, czyli takiej, która pokazuje realne miejsce maturzysty na tle innych zdających).

[1096] VII.7031.2.2016
[1097] VII.7031.2.2016 z 13 kwietnia 2017 r.
[1098] Pismo z 15 maja 2017 r.
[1099] Pismo z 31 sierpnia 2017 r.
[1100] VII.7033.52.2016

Obowiązek podawania wyników matur, również w skali centylowej w przypadku części pisemnej egzaminu, wynika z przepisów ustawy o systemie oświaty[1101]. Natomiast przepisy Prawa o szkolnictwie wyższym[1102] stanowią, że podstawą przyjęcia na studia pierwszego stopnia lub jednolite studia magisterskie są wyniki egzaminu maturalnego. Ustawodawca, wskazując podstawę kwalifikacji na uczelnie wyższe, nie zawęża jej jedynie do wyników matury podanych w skali procentowej. Dlatego też, w ocenie Rzecznika, uczelnie (także medyczne) powinny uwzględniać oba rezultaty.

Rzecznik zwrócił się[1103] do Ministra Zdrowia o zajęcie stanowiska. Odpowiedź, jaką uzyskał w kwestii różnych problemów rekrutacji na studia, nie zawierała odpowiedzi na problem skali centylowej.

Termin rozpatrzenia odwołania od wyniku matury a rekrutacja na studia[1104]

Jeśli komisja źle sprawdzi pracę maturalną, a po odwołaniu błąd zostanie usunięty i maturzysta dostanie świadectwo maturalne (lub zostanie ono poprawione), młody człowiek może mieć problem z terminowym złożeniem dokumentów w procesie rekrutacji na studia.

Z informacji, jakie docierały do Rzecznika, wynikało, że procedura odwoławcza i wydanie świadectwa dojrzałości, bądź poprawionego świadectwa dojrzałości zabierało tyle czasu, że absolwenci nie mogli już złożyć dokumentów w terminie wyznaczonym przez uczelnianą komisję rekrutacyjną. Zdaniem Rzecznika może to naruszać równy dostęp do edukacji wyższej. Rzecznik zwrócił się[1105] do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego o zajęcie stanowiska.

Minister wyjaśnił[1106], że zgodnie z Prawem o szkolnictwie wyższym uczelnie mają obowiązek uwzględnienia rekrutacji uzupełniającej dla osób, których wyniki matur zostały zweryfikowane na ich korzyść. Ale o zmianę wyniku rekrutacji na studia mogą ubiegać się tylko te osoby, które wzięły udział w rekrutacji

[1101] Ustawa z 7 września 1991r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 1943, ze zm.)
[1102] Ustawa z 27 lipca 2005 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 1842, ze zm.)
[1103] VII.7033.52.2016 z 13 lutego 2017 r.
[1104] VII.7037.93.2017
[1105] VII.7037.93.2017 z 11 sierpnia 2017 r.
[1106] Pismo z 8 września 2017 r.

w „pierwotnym" terminie (z reguły przed ogłoszeniem wyników matur) i którym w wyniku odwołania podwyższono wynik matury (art. 169 ust. 2a). Oznacza to, że tzw. rekrutacja uzupełniająca nie dotyczy wszystkich maturzystów i de facto stanowi swoisty wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy w postępowaniu rekrutacyjnym na studia. Wskazane regulacje dotyczą wyłącznie maturzystów odwołujących się od wyników matury (weryfikujących te wyniki), a nie maturzystów, którzy poprawiają swoje wyniki, składając raz jeszcze egzaminy z poszczególnych przedmiotów.

Odpowiedź Ministra nie rozwiała wszystkich wątpliwości Rzecznika. Wyjaśnienia wymaga w szczególności praktyka stosowania przez senaty uczelni przepisu art. 169 ust. 2a *Prawa o szkolnictwie wyższym,* który powoduje istotne problemy interpretacyjne w trakcie tworzenia przez uczelnie uchwały w sprawie warunków, trybów oraz terminów rozpoczęcia i zakończenia rekrutacji na I rok studiów stacjonarnych oraz niestacjonarnych[1107]. Wyklucza on także możliwość skorzystania z przewidzianego w nim rozwiązania przez niektóre grupy kandydatów ubiegających się o przyjęcie na studia pierwszego stopnia lub jednolite magisterskie.

Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego wskazał[1108], że wskutek wystąpienia Rzecznika zwrócił się do Ministerstwa Edukacji Narodowej o stanowisko. Może się bowiem okazać, że osoby które zweryfikowały wyniki matury i otrzymały świadectwo dojrzałości bądź nowe świadectwo dojrzałości bez odwołania, mogą aplikować na studia jeszcze w pierwszym terminie rekrutacji, bez czekania na rekrutację uzupełniającą. Rzecznik nadal oczekuje na opinię Ministerstwa Edukacji Narodowej. W przypadku negatywnego zaopiniowania proponowanych przez Rzecznika zmian, będzie on podejmować dalsze działania mające na celu zmianę przepisów prawa.

Minister nie podzielił też opinii Rzecznika, jakoby z art. 169 ust. 2a *Prawa o szkolnictwie wyższym* wynikała dowolność dla uczelni, czy uchwalać procedury rekrutacji uzupełniającej, czy też nie.

[1107] VII.7037.93.2017 z 15 listopada 2017 r.
[1108] Pismo z 19 grudnia 2017 r.

Wsparcie RPO dla programu MENTOR na Uniwersytecie Mikołaja Kopernika

W 2017 r. kontynuowaliśmy projekt warsztatów dla uczestników programu „Mentor" na Uniwersytecie im. Mikołaja Kopernika w Toruniu (o programie RPO dowiedział się dzięki spotkaniom regionalnym w 2016 r.). Tematy spotkań prowadzonych przez pracowników BRPO skupiały się wokół kwestii ochrony praw cudzoziemców – studentów programu Erasmus, przy uwzględnieniu obecnego stanu prawnego oraz problemu uprzedzeń i stereotypów społecznych.

Art. 71 ust. 1 – Dobro rodziny. Wsparcie dla rodzin

Państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych.

Artykuł ten jest fragmentem szerszej regulacji konstytucyjnej, która formułuje zasadę pomocniczości oraz przyznania szczególnej ochrony i opieki małżeństwu, rodzinie, macierzyństwu i rodzicielstwu (art. 18).

Ustęp 1 obejmuje zagadnienie ochrony rodziny. Konstytucyjne pojęcie rodziny odnosi się do każdego trwałego związku dwóch lub więcej osób, zazwyczaj opartego na małżeństwie i więzach pokrewieństwa lub powinowactwa. W zdaniu 2 wprowadza pojęcie rodziny niepełnej, które dotyczy w szczególności rodzica samodzielnie wychowującego dzieci. Nie ma na gruncie tego artykułu przeszkód dla rozumienia przez pojęcie rodziny związków osób tej samej płci.

Nakaz uwzględnienia w polityce społecznej i gospodarczej dobra rodziny to typowe zadanie państwa. Zdanie 2 ustępu 1 formułuje również prawo podmiotowe, które przysługuje rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej (dotyczyć ma jednocześnie obu sfer – finansowej i środowiskowej). Treścią tego prawa jest uzyskanie szczególnej pomocy ze strony władz publicznych.

Sprawy rodzin. Bon wychowawczy w Nysie

O tym, że pojęcie rodziny, którym posługuje się Konstytucja jest szerokie, Rzecznik przypomniał w sprawie tzw. bonu wychowawczego w Nysie[1109]. Władze miasta wprowadziły samorządowe świadczenie, mające pomagać rodzicom ponosić trudy wychowania dzieci, co należy ocenić pozytywnie. Jednocześnie jednak przewidziały dyskryminujące kryteria pierwszeństwa w uzyskaniu tego świadczenia (przysługiwać miało w pierwszym rzędzie rodzicom będącym małżeństwem). Rzecznik zaskarżył uchwałę Rady Miejskiej wprowadzającą bon wychowawczy w zakresie kryteriów pierwszeństwa do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu, który przyznał Rzecznikowi rację[1110].

Piecza naprzemienna[1111]

Do Rzecznika wpływały skargi oraz wnioski obywateli dotyczące formy sprawowania przez rodziców pieczy nad małoletnim dzieckiem po rozpadzie związku rodziców, zwanej opieką czy pieczą naprzemienną.

Taka forma opieki dopuszczona jest przez przepisy Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, lecz nie bezpośrednio, a jako element tzw. planu wychowawczego, czyli pisemnego porozumienia o sposobie wykonywania władzy rodzicielskiej i utrzymywania kontaktów z dzieckiem.

Termin „opieka naprzemienna", niewymieniony w tekście Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, pojawia się w ustawie o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Program Rodzina 500 Plus)[1112], jednak bez jakiejkolwiek definicji czy dookreślenia. Natomiast w art. 598^{22} Kodeksu postępowania cywilnego mowa jest o „orzeczeniu, w którym sąd określił, że dziecko będzie mieszkać z każdym z rodziców w powtarzających się okresach". Należy domniemywać, że przepis ten, wprowadzony ustawą[1113], dotyczyć ma właśnie opieki naprzemiennej, jednak trzeba podkreślić, że także w Kodeksie postępowania cywilnego określenie takie nigdzie nie pada. Tym samym w materii

[1109] V.604.9.2016
[1110] Wyrok z 27 lutego 2018 r., Sygn. akt II SA/Op 67/17
[1111] IV.7021.91.2017
[1112] Ustawa z 11 lutego 2016 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 195, ze zm.)
[1113] Ustawa z 25 czerwca 2015 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 1062)

tej panuje obecnie duża niepewność prawna, prowadząca – jak wynika z doniesień prasowych – do różnego traktowania obywateli przez organy administracji publicznej oraz sądy.

Zdaniem Rzecznika definicja instytucji opieki naprzemiennej mogłaby znaleźć się np. w rozszerzeniu treści art. 58 §1a oraz art. 107 §2 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego i przyjąć treść zbliżoną do następującej: „Sąd, pozostawiając władzę rodzicielską obojgu rodzicom i jeśli dobro dziecka za tym przemawia, może określić, że dziecko będzie mieszkać z każdym z rodziców w powtarzających się okresach (opieka naprzemienna)". Takie sformułowanie ma tę zaletę, że nawiązuje do funkcjonującego sformułowania w art. 598^{22} k.p.c., ograniczając tym samym wątpliwości interpretacyjne.

Rzecznik zwrócił się[1114] do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie inicjatywy ustawodawczej mającej na celu zdefiniowanie instytucji opieki naprzemiennej.

Minister wyjaśnił[1115], że nie wydaje się to celowe.

500 Plus i opieka naprzemienna[1116]

Rodzice, którzy porozumieli się co do opieki naprzemiennej nad dziećmi, nie mają prawa do 500 Plus.

W myśl ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Program Rodzina 500 Plus)[1117] 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 o 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

[1114] IV.7021.91.2017 z 22 maja 2017 r. i 4 października 2017 r.
[1115] Pismo z 12 grudnia 2017 r.
[1116] III.7064.59.2017
[1117] Ustawa z 11 lutego 2016 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 1851 ze zm.)

naprzemiennej sytuacji, gdy taka opieka wynika z obustronnego porozumienia rodziców. 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 opiekuńczego.

Rzecznik zwrócił się[1118] do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o stanowisko. Minister wyjaśnił[1119], 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. 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 naprzemiennej nad dzieckiem, będzie znany po dokonaniu wspomnianego przeglądu.

Dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu sprawowania opieki nad dzieckiem w czasie urlopu wychowawczego[1120]

Rodzice, którzy zawiesili działalność gospodarczą w celu opieki nad dzieckiem, napotykają na problemy w uzyskaniu dodatku do zasiłku rodzinnego.

Dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w czasie urlopu wychowawczego przysługuje matce lub ojcu (opiekunowi)[1121]. W czasie urlopu wychowawczego pracownik nie otrzymuje wynagrodzenia, a gdy jego rodzina osiąga dochody poniżej ustalonego kryterium dochodowego, przysługuje mu wsparcie w postaci zasiłków rodzinnych oraz dodatków do tych zasiłków (na zasadach przewidzianych w ustawie o świadczeniach rodzinnych).

[1118] III.7064.59.2017 z 23 marca 2017 r.
[1119] Pismo z 31 marca 2017 r.
[1120] III.7064.11.2017
[1121] art. 10 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych z 28 listopada 2003 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 1952 ze zm.)

W przypadku rodziców prowadzących działalność gospodarczą sytuację tę reguluje ustawa o swobodzie działalności gospodarczej[1122]. Stanowi, że przedsiębiorca niezatrudniający pracowników, prowadzący działalność gospodarczą przez okres co najmniej 6 miesięcy, może zawiesić działalność 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 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 wskazany przepis 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 ustawy o świadczeniach rodzinnych (art. 10 ust. 1) 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. Rzecznik zwrócił się[1123] o to do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

W odpowiedzi Minister wskazał[1124], że dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu opieki nad dzieckiem przysługuje wyłącznie osobie korzystającej z urlopu wychowawczego. Jest to uprawnienie z Kodeksu pracy, przysługujące osobom zatrudnionym na podstawie stosunku pracy. Nie dotyczy osób prowadzących działalność gospodarczą.

Ponadto, wśród osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, rozliczających się na zasadach zryczałtowanych są również osoby, które – spełniając kryterium dochodowe do zasiłku rodzinnego – mogłyby ubiegać się o dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego po ewentualnych zmianach warunków jego przyznawania. Kwestia ta będzie przedmiotem analiz.

[1122] art. 14a ust. 1d ustawy z 2 lipca 2004 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 2168 ze zm.)
[1123] III.7064.11.2017 z 6 marca 2017 r.
[1124] Pismo z 20 kwietnia 2017 r.

Sprawa standardu żłobków w M.[1125]

Sprawa została zainicjowana skargą dwóch obywatelek prowadzących żłobki w M. Żłobki te zostały wykreślone przez burmistrza z rejestru po kontroli, w wyniku której uznano, że placówki nie spełniają wymogów lokalowych dla zadeklarowanej liczby dzieci.

Podstawowy problem dotyczył zasad ustalania dopuszczalnej liczby miejsc w żłobku w stosunku do jego powierzchni. Wątpliwości budziło, czy należy zapewnić dzieciom uczęszczającym do żłobka odpowiednią powierzchnię zarówno w pomieszczeniu do zabawy, jak i pomieszczeniu do odpoczynku, czy też powierzchnia tych pomieszczeń może być liczona łącznie. Spór dotyczył również tego, jaki organ jest właściwy do wiążącej oceny spełnienia przez żłobek wymogów dotyczących powierzchni.

Rzecznik skierował w tej sprawie szereg wystąpień do burmistrza, Ministerstwa Edukacji Narodowej i Państwowej Inspekcji Sanitarnej. W wyniku m.in. działań Rzecznika doszło do zmiany przepisów. W dniu 24 lipca 2017 r. Prezydent RP podpisał ustawę o zmianie niektórych ustaw związanych z systemami wsparcia rodzin. Wprowadza ona istotną zmianę do art. 24 ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3, usuwając obowiązek posiadania przez żłobek dwóch osobnych pomieszczeń. Ustawa wskazuje też wprost, że to opinia sanitarna określa maksymalną liczbę dzieci w żłobku. Ustawodawca rozwiązał więc główne wątpliwości, które pojawiły się na gruncie niniejszej sprawy.

[1125] VII.552.2.2016

Art. 71 ust. 2 – Pomoc dla matek przed i po urodzeniu dziecka

Matka przed i po urodzeniu dziecka ma prawo do szczególnej pomocy władz publicznych, której zakres określa ustawa.

Ustęp drugi reguluje sytuację matki i łączy się bezpośrednio z zasadą ochrony macierzyństwa (art. 18). Regulację ujęto w formę prawa podmiotowego matki w sytuacjach przed i po urodzeniu dziecka. Tym samym art. 71 odnosi się zarówno do kobiet w ciąży, jak i w pierwszym okresie po porodzie. Prawo to odnosi się zarówno do kobiet będących obywatelkami Polski jak i cudzoziemkami.

Treścią prawa jest zapewnienie szczególnej pomocy matce. Pomoc ta i jej szczególny charakter oznacza, że powinna wykraczać poza zwykłe potrzeby rodziny. Przepisy Konstytucji nie konkretyzują jednak jej formy. Ustawodawcy przysługuje zatem szeroka swoboda w regulowaniu form i zakresu tej pomocy.

☞ O działaniach sprzyjających łączeniu przez kobiety i mężczyzn ról rodzinnych i zawodowych mowa jest przy art. 33 Konstytucji (Równe traktowanie kobiet i mężczyzn)

☞ O opiece nad matką w ciąży mowa jest przy art. 38 Konstytucji (Prawo do życia)

☞ O problemach z dostępnością świadczeń medycznych podczas porodu mowa jest przy okazji art. 68 Konstytucji (Prawo równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej)

Art. 72 – Prawa dziecka

1. Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę praw dziecka. Każdy ma prawo żądać od organów władzy publicznej ochrony dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją.

2. Dziecko pozbawione opieki rodzicielskiej ma prawo do opieki i pomocy władz publicznych.

3. W toku ustalania praw dziecka organy władzy publicznej oraz osoby odpowiedzialne za dziecko są obowiązane do wysłuchania i w miarę możliwości uwzględnienia zdania dziecka.

4. Ustawa określa kompetencje i sposób powoływania Rzecznika Praw Dziecka.

Art. 72 normuje kilka kwestii:

- *ustala obowiązek władz publicznych do zapewnienia ochrony praw dziecka, z czym łączy się prawo każdego do żądania ochrony dziecka przed szczególnie drastycznymi naruszeniami tych praw (ust. 1);*
- *ustala zasadę pierwszeństwa roli rodziców w sprawowaniu opieki nad dzieckiem i pomocniczej roli władz w tym zakresie (ust. 2);*
- *uznaje podmiotowość dziecka i wynikające stąd jego uprawnienia (ust. 3);*
- *nakazuje utworzenie urzędu Rzecznika Praw Dziecka (ust. 4).*

Dobro dziecka na podstawie tego przepisu staje się samoistną wartością konstytucyjną, która uzupełnia szersze dobro rodziny. Zgodnie z Konwencją o prawach dziecka, dzieckiem jest każda istota ludzka w wieku poniżej 18 lat, chyba że zgodnie z prawem uzyska ono wcześniej pełnoletniość.

Konstytucja podchodzi do koncepcji pozycji dziecka na dwa sposoby: po pierwsze określa zasady i zakres poddania dziecka władzy innych osób (np. rodziców i opiekunów), po drugie zapewnia mu możliwość samodzielnego realizowania niektórych wolności i praw.

Problem niepłacenia alimentów na dzieci

Przedmiotem szczególnej uwagi RPO i Rzecznika Praw Dziecka jest kwestia niepłacenia alimentów na dzieci przez zobowiązanych do tego rodziców.

W 2017 r. prace prowadził kolejny już rok Zespół do spraw Alimentów powołany przez obu Rzeczników 9 lutego 2016 r. Jego zadaniem jest znalezienie skutecznych i możliwych do wprowadzenia w życie rozwiązań, które z jednej strony poprawiłyby skuteczność egzekucji alimentów, a z drugiej upowszechniły ideę ich regulowania przez osoby zobowiązane.

Dzięki jego pracy w 2017 r. Rzecznik Praw Obywatelskich, samodzielnie lub wspólnie z Rzecznikiem Praw Dziecka, przedstawiał konkretne propozycje poprawienia sytuacji dzieci[1126].

a) Fundusz alimentacyjny

Dziecko wychowywane przez samotnego rodzica może liczyć na wsparcie Funduszu Alimentacyjnego tylko jeśli dochód na osobę w rodzinie nie przekracza 725 zł (a od stycznia 2018 r. minimalne wynagrodzenie za pracę wynosi 2100 zł).

To dlatego grupa dzieci uprawnionych do pobierania świadczeń z Funduszu jest nieliczna w stosunku do liczby dzieci pozbawionych alimentów. Obaj Rzecznicy wystąpili więc[1127] o poprawę sytuacji dzieci znajdujących się poza systemem wsparcia państwa. W poprzednich latach Rzecznicy postulowali podniesienie progu dochodowego lub jego zniesienie bądź wprowadzenie systemu „złotówka za złotówkę", jednakże wszystkie odpowiedzi ze strony Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej były negatywne[1128].

Pytanie Rzeczników skierowane do Premiera trafiło do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, który wyjaśnił, że:

- W kwestii zjawiska niealimentacji działania powinny skupiać się przede wszystkim na poprawie efektywności egzekucji alimentów, a nie na zwiększaniu transferów środków z budżetu w zastępstwie niepłaconych alimentów. We współpracy z Ministerstwem

[1126] Por: Raport zespołu za rok 2017
[1127] III.7064.175.2015, pismo RPO i RPD z 21 grudnia 2017 r. do Prezesa Rady Ministrów
[1128] III.7064.175.2015, pismo RPO z 1 grudnia 2015 r. do Prezesa Rady Ministrów, pismo RPO i RPD z 31 października 2016 r. do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Sprawiedliwości analizowane są możliwości kompleksowych działań międzyresortowych zmierzających m.in. do poprawy skuteczności egzekucji alimentów.

- Podwyższenie od 1 stycznia 2018 r. wysokości minimalnego wynagrodzenia sprawi, że część rodzin straci prawo do wsparcia z Funduszu Alimentacyjnego, ale stanie się to dopiero od 1 października 2019 r. (wtedy prawo do tych świadczeń będzie ustalane co do zasady na podstawie dochodu rodziny z roku 2018)[1129]. Podwyżka wynagrodzenia (np. na skutek ustawowego podwyższenia minimalnego wynagrodzenia czy podwyżki udzielonej prze pracodawcę) nie odbiera automatycznie świadczenia z Funduszu. W aktualnym, trwającym do 30 września 2018 r. okresie, świadczenie można stracić tylko jeśli się zmieni pracę lub jeśli pracę podejmie inny członek rodziny.

b) Egzekucja alimentów

RPO zwrócił się z prośbą do Prezesa NIK[1130] o podjęcie ogólnopolskiej kontroli, a następnie, wobec otrzymania odpowiedzi odmownej, o przeprowadzenie kontroli doraźnej, dotyczącej działań organów administracji publicznej w zakresie skuteczności odzyskiwania od dłużników alimentacyjnych świadczeń wypłaconych z Funduszu Alimentacyjnego. NIK zapowiedział kontrolę w jednym z województw.

Obowiązek przekazywania informacji o zobowiązaniach dłużnika alimentacyjnego do wszystkich istniejących biur informacji gospodarczej został nałożony na organ właściwy wierzyciela, tj. wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, z dniem 1 lipca 2015 r. Jak wynika z przekazanych przez Biuro Informacji Gospodarczej InfoMonitor S.A. danych, obowiązek ten nie jest wykonywany aż przez 16% gmin. RPO i RPD wystąpili o ustalenie przyczyn takiego stanu rzeczy[1131]. Dotychczas nie udało się jednak uzyskać żadnej konkretnej odpowiedzi.

[1129] Pismo z dnia 31 stycznia 2018 r.

[1130] III.7064.68.2016, pismo RPO z 14 marca 2016 r. oraz 23 marca 2017 r.

[1131] V.7100.6.2017, pisma RPO i RPD z 28 grudnia 2017 r. do wojewodów, a uprzednio do Przewodniczącego Zarządu Związku Gmin Wiejskich RP, Prezesa Związku Miast Polskich oraz Prezesa Zarządu Unii Miasteczek Polskich z 16 marca i 19 czerwca 2017 r.

Z kolei Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej został zapytany przez Rzeczników[1132], czy planowane jest wzmocnienie nadzoru nad wykonywaniem przez samorządy przepisów ustawy dotyczących działań wobec dłużników alimentacyjnych. Minister odpowiedział[1133], że rząd 4 kwietnia 2017 r. przyjął dokument „Przegląd wsparcia rodzin" z rekomendacją stworzenia tzw. pakietu alimentacyjnego, który miałby usprawnić egzekucję alimentów.

Rzecznicy wskazali również, iż utworzenie centralnego rejestru uporczywych dłużników alimentacyjnych (RUDA), mogłoby wpłynąć na poprawę skuteczności świadczeń alimentacyjnych[1134]. Minister Sprawiedliwości uznał zgłoszoną propozycję za zbyt ogólnikową[1135].

Rzecznik Praw Obywatelskich, mając na względzie potrzebę usprawnienia egzekucji alimentów, występował także do Prezesa ZUS czy Prezesa Krajowej Rady Komorniczej[1136], w przedmiocie zmiany zasad współpracy obu tych podmiotów na poziomie informatycznych technologii usprawniających przepływ informacji. Początkowo ZUS nie uznał tego postulatu za zasadny, następnie wskazał termin przeprowadzenia takich testów w styczniu 2018 r.

c) Aktywizacja zawodowa dłużników alimentacyjnych

Rzecznicy występowali kilkukrotnie[1137] także w sprawie potrzeby aktywizacji zawodowej dłużników alimentacyjnych, poprzez wprowadzenie ich do katalogu podmiotów, którym przysługuje pierwszeństwo w dostępie do programów specjalnych. Zagadnieniem tym zajmuje się Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. W ramach rządowego „Przeglądu systemów wsparcia rodzin", opracowano rekomendacje dotyczące dodatkowych sankcji dla dłużników alimentacyjnych oraz poprawy egzekucji alimentów. Wśród proponowanych rozwiązań są również te dotyczące poprawy efektywności działań w zakresie aktywizacji zawodowej dłużników alimentacyjnych. Bezrobotni dłużnicy powinni niezwłocznie po zarejestrowaniu w urzędzie pracy otrzymać z gminy skierowanie do pracy w ramach robót publicznych[1138]. Poprawa efektywności działań w tej

[1132] III.7064.176.2017, pismo RPO i RPD z 4 października 2017 r.
[1133] Pismo z 9 listopada 2017 r., DSR-IV.071.17.2017
[1134] Pismo RPO i RPD z 1 lutego 2017 r., IV.7022.35.2016
[1135] 9 Odpowiedź z 23 marca 2017 r., DL-I-053-5/17
[1136] Pismo RPO z 24 lipca 2017 r., IV.512.158.2016 Pismo RPO z 31 października 2017 r., IV.512.158.2016
[1137] Pisma RPO i RPD z 26 stycznia i 9 marca 2017 r., III.7064.121.2016
[1138] Odpowiedź z 28 kwietnia 2017 r., DSR-IV.071.6.2017

sferze ma polegać na nieuchronności pracy. W przypadku odmowy jej podjęcia wszczynane jest postępowanie na podstawie art. 209 k.k.

Sprawa wygenerowania profilu kandydata na kierowcę dla dłużnika alimentacyjnego[1139]

Do Rzecznika zwrócił się obywatel, który miał dług alimentacyjny wobec dziecka i dlatego zatrzymano mu prawo jazdy. Chcąc regulować swoje zadłużenie, ubiegał się o zatrudnienie jako kierowca tramwaju w samorządowej spółce. Przeszedł wstępną kwalifikację, ale do odbycia kursu potrzebne było wygenerowanie profilu kandydata na kierowcę. W starostwie usłyszał jednak, że taki profil nie może zostać wygenerowany, bo prawo jazdy zostało zatrzymane.

Zdaniem Rzecznika urzędnicy popełnili błąd. Fakt zatrzymania prawa jazdy nie pozwala tworzyć profilu kandydata na kierowcę, ale tylko w takim zakresie, jaki obejmowało zatrzymane prawo jazdy. Nie ma więc związku ze staraniami o zdobycie nowych uprawnień do kierowania tramwajem.

Dzięki interwencji Rzecznika sprawa została załatwiona: profil kandydata na kierowcę został wygenerowany. Zainteresowany mógł przejść kurs na kierującego tramwajem, podjąć pracę i zacząć spłacać zadłużenie alimentacyjne.

d) Tabele alimentacyjne

Postulat RPO[1140], aby stworzyć w Polsce tabele alimentacyjne ułatwiające ustalenie wysokości alimentów w zależności od dochodów rodzica i wieku dziecka zyskał poparcie resortu sprawiedliwości. Minister poinformował[1141] o prowadzeniu prac analitycznych nad obowiązującymi w krajach europejskich rozwiązaniami prawnymi dotyczącymi stosowania obiektywnych kryteriów do ustalania wysokości świadczenia alimentacyjnego oraz o prowadzeniu prac nad sporządzeniem tabel o walorze informacyjnym dla sądów (ze względu na potrzebę elastyczności i ochronę niezawisłości sędziowskiej w tym zakresie) i stron.

---

25 Pismo z 9 listopada 2017 r. stanowiące odpowiedź na wystąpienie RPO i RPD z 4 października 2017 r.

[1139] V.511.548.2017

[1140] IV.7022.20.2016, pismo RPO z 11 lipca 2016 r.

[1141] Odpowiedź z 25 sierpnia 2017 r. na wystąpienie RPO z 11 lipca 2016 r.

e) Przestępstwo niealimentacji (art. 209 k.k.)

Z dniem 31 maja 2017 r. weszła w życie nowa treść przepisu art. 209 k.k. Penalizuje on zachowanie polegające na uchylaniu się od wykonania obowiązku alimentacyjnego, jeżeli łączna wysokość powstałych wskutek tego zaległości stanowi równowartość co najmniej 3 świadczeń okresowych albo jeżeli opóźnienie zaległego świadczenia innego niż okresowe wynosi co najmniej 3 miesiące. Tym samym wyeliminowano ograniczenia w stosowaniu przepisu wynikające m.in. ze sformułowania „uporczywie uchyla się", budzącego wątpliwości interpretacyjne. W przypadku zagrożenia karą do roku pozbawienia wolności możliwe jest odbywanie kary pozbawienia wolności w Systemie Dozoru Elektronicznego, o co zabiegali Rzecznicy.

Na tle stosowania tego przepisu ujawniły się jednak kwestie problematyczne. Stąd RPO zwrócił się[1142] o informację dotyczącą:

- liczby osób skazanych za czyn z art. 209 k.k. w poprzednio obowiązującym brzmieniu w sytuacji, gdy jedynym źródłem sankcji za uchylanie się przez nich od wykonania obowiązku alimentacyjnego była ustawa,
- liczby osób, wobec których nastąpi zatarcie skazania ze względu na nową treść przepisu.

Ponadto RPO poddał także pod rozwagę Prokuratora Generalnego[1143] wydanie wytycznych w kwestii zakresu czasowego obowiązywania nowelizacji art. 209 k.k.

W 2017 r. nie wpłynęła odpowiedź na żadne ze tych pism.

Jeszcze przed nowelizacją art. 209 k.k. RPO skierował do Sądu Najwyższego pytanie prawne[1144] o rozstrzygnięcie dwóch zagadnień dotyczących interpretacji i skutków przerwy w okresie niealimentacji (czy przerwy pomiędzy okresami, w których sprawca płaci alimenty, powodują, że całość jego zachowania stanowi jeden czyn czy też wiele czynów, oraz jaki jest wpływ czasowego wykonywania obowiązku alimentacyjnego na ciągłość czynu). Sąd Najwyższy odmówił podjęcia uchwały, jednakże udzielił dwóch wskazówek interpretacyjnych dla sądów w tym zakresie. Po pierwsze, w ocenie Sądu Najwyższego okresów przerw nie można

[1142] Pismo RPO z 23 czerwca 2017 r., II.502.1.2017
[1143] Pismo RPO z 1 sierpnia 2017 r., II.502.1.2017
[1144] Pismo RPO z 18 stycznia 2017 r., II.501.4.2016

czynić podstawą odpowiedzialności karnej. Przerwa natomiast, w zależności od jej długości, może przesądzać jedynie o tym, czy mamy do czynienia z jednym lub wieloma czynami. Po drugie, dłuższy okres przedzielający określone zachowania będzie podstawą domniemania, że mamy wiele czynów. Domniemanie to jednak nie jest do przełamania. Wszystko zależy od konkretnego stanu faktycznego: od tego czy sprawca działa z góry powziętym zamiarem, a także jak przestępstwo zostało sformułowane w części szczególnej.

Rzecznik zwrócił również uwagę na potrzebę zapewnienia sędziom szkoleń akcentujących konieczność szerszego stosowania środków kompensacyjnych (obowiązku naprawienia szkody lub nawiązki), podawania wyroków do publicznej wiadomości, czy stosowania kar mieszanych (krótkoterminowej kary pozbawienia wolności połączonej z karą ograniczenia wolności) w sprawach dotyczących przestępstwa niealimentacji[1145]. Dyrektor Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury zadeklarował, że podejmie tę kwestię na posiedzeniu Rady Programowej decydującej o szkoleniach w roku 2018, ale ostatecznie do tego nie doszło[1146].

Co Polacy sądzą o niepłaceniu alimentów? Badanie opinii publicznej

Z perspektywy analizy problemu niealimentacji bardzo ważne było przeprowadzenie w 2017 r. badania opinii publicznej. Z inicjatywy RPO i RPD Instytut Kantar Millward Brown przedstawił raport „Postawy Polaków wobec niepłacenia alimentów”[1147]. Wynika z niego, że Polacy są zdecydowanie za obligatoryjnym wpisywaniem dłużników alimentacyjnych do rejestrów Biur Informacji Gospodarczej oraz zakazem świadczenia im wybranych usług. Są również za automatycznym i natychmiastowym informowaniem komorników sądowych o majątku dłużników przez ZUS i Urzędy Skarbowe. Ponadto popierają wprowadzenie uciążliwych kar dla dłużników i pracodawców oraz częste

[1145] Pismo RPO z 2 marca 2017 r. do Dyrektor Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury
[1146] Odpowiedź z 17 marca 2017 r., BD-I.070.27.2017
[1147] Raport z sondażu CATIBUS dla Krajowego Rejestru Długów BIG S.A. oraz Krajowej Rady Komorniczej, ogłoszonego 30 maja 2017 r., przeprowadzonego pod honorowym patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Rzecznika Praw Dziecka

stosowanie Systemu Dozoru Elektronicznego, jak również prowadzenie działań prewencyjnych – budujących relację rodziców z dziećmi oraz aktywizujących dłużników na rynku pracy.

Uprowadzenia i zatrzymania rodzicielskie[1148]

Rzecznik przedstawił uwagi do przygotowanego w Ministerstwie Sprawiedliwości projektu zmian w przepisach proceduralnych, regulujących postępowanie w sprawach rozpatrywanych w trybie wskazanym Konwencji Haskiej.

Wystąpienie to stanowiło kontynuację działań Rzecznika podejmowanych w 2016 r.[1149] W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik zwrócił[1150] m.in. uwagę na to, że konsekwencją dopuszczenia skargi kasacyjnej w sprawach o uprowadzenie dziecka prowadzonych na podstawie Konwencji haskiej będzie znaczne przedłużenie postępowania. Zasygnalizował także, iż projektowany art. 25 ustawy przewiduje możliwość odmowy przyjęcia wniosku o powrót dziecka, przy czym wyraźnie wyłącza możliwość zaskarżenia takiej decyzji Ministra Sprawiedliwości.

Minister zapewnił[1151], że uwagi Rzecznika zostały omówione podczas konsultacji publicznych. Projekt[1152] był przedmiotem prac parlamentarnych i został przyjęty i podpisany przez Prezydenta już w 2018 r.

Instytucja adopcji zagranicznych[1153]

Prawa dzieci w procesie adopcji zagranicznych mogą być naruszane. Takie sygnały docierały do Rzecznika Praw Dziecka i Rzecznika Praw Obywatelskich. Chodzi m.in. o praktykę rozdzielania rodzeństwa oraz brak obligatoryjnego wsparcia i nadzoru postadopcyjnego.

Adopcja zagraniczna zawsze powinna być traktowana jako ostateczność, co wynika wprost z Konwencji o prawach dziecka. Zasada ta na poziomie

[1148] IV.7021.76.2016
[1149] Informacja RPO za rok 2016 r., str. 223
[1150] IV.7021.76.2016 z 7 lutego 2017 r.
[1151] Pismo z 7 września 2017 r.
[1152] Druk sejmowy nr 1827
[1153] III.552.4.2017, IV.7023.8.2017

ustawowym znajduje swój wyraz w przepisach Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, zgodnie z którymi adopcja zagraniczna jest dopuszczalna tylko wówczas, gdy w Polsce nie jest możliwe zapewnienie dziecku odpowiedniego zastępczego środowiska rodzinnego. Z nadsyłanych do obu Rzeczników skarg wynika jednak, że przepisy proceduralne nie gwarantują właściwej realizacji tej zasady. Co bardziej znamienne, potrzebę zmian w tym zakresie dostrzega także Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, o czym świadczy publikacja „Problemy adopcji międzynarodowych". W dokumencie tym zaakcentowano konieczność podjęcia działań w celu zapewnienia, aby dzieci czekające na adopcję znajdowały rodziców w Polsce. Z punktu widzenia Ministerstwa jest to konieczne zarówno z uwagi na dostrzegane przez resort nieprawidłowości w procesie adopcyjnym (np. rozdzielanie rodzeństw), jak również z uwagi na fakt, iż większość państw europejskich nie wydaje zgód na przysposobienie własnych dzieci przez kandydatów mieszkających w innych państwach. Z informacji zamieszczonych przez Ministerstwo wynika, że głównymi krajami prowadzącymi adopcje zagraniczne są kraje azjatyckie i afrykańskie, zaś na mapie Europy obok Polski pozostają nimi Ukraina i Rosja.

Rzecznicy przedstawili swoje postulaty i rekomendacje[1154] w wystąpieniu do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Wskazali na konieczność:

- doprecyzowania ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej[1155] w zakresie gromadzenia, udostępniania i przekazywania informacji oraz dokumentacji dotyczących dziecka,
- określenia standardów działań podejmowanych przez ośrodki adopcyjne na rzecz poszukiwania kandydatów na rodziców adopcyjnych dziecka,
- wprowadzenia regulacji umożliwiającej pozyskanie wiedzy o polskich dzieciach adoptowanych za granicę,
- wypracowania rozwiązań krajowych, które umożliwią realizację wiążących Polskę konwencji w sposób zapewniający pełną gwarancję dobra dziecka, a także wdrożenie stosownych zasad współpracy z instytucjami służb społecznych na terenie innych państw, tak aby

[1154] III.552.4.2017 z 8 maja 2017 r.
[1155] Ustawa z 9 czerwca 2011 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 697 ze zm.)

odpowiedzialność państwa pochodzenia dziecka nie kończyła się wraz z zakończeniem procedury przysposobienia międzynarodowego.

Minister poinformował[1156], że w resorcie trwa analiza przepisów w zakresie polityki rodzinnej, w tym systemu pieczy zastępczej oraz adopcji. Zarówno kwestia ograniczenia przypadków rozdzielania rodzeństwa, jak również inne sygnalizowane w piśmie Rzeczników problemy i sprawy zostaną poddane dogłębnej analizie.

Kolejna analiza przedstawiona przez obu Rzeczników wykazała, że niezbędne jest uzupełnienie zapowiadanych zmian także o rozwiązania dotyczące samej procedury cywilnej, które na etapie postępowania sądowego gwarantowałyby pełną realizację zasady prymatu „adopcji krajowych" nad międzynarodowymi oraz nadrzędność dobra dziecka w procedurze adopcyjnej. Z nadsyłanych skarg wynika bowiem, iż w dalszym ciągu występują przypadki kierowania do adopcji zagranicznej dzieci mimo niewyczerpania możliwości znalezienia kandydatów w Polsce, albo dzieci mające w kraju rodzeństwo, z którym kontakt po przysposobieniu zagranicznym zostanie zerwany.

Rzecznicy zwrócili się w tej sprawie do Ministra Sprawiedliwości[1157]. Wskazali, że:

- zasadne jest wprowadzenie minimalnego okresu tzw. styczności preadopcyjnej między dzieckiem a kandydatami na przysposabiających, a także określenie minimalnych standardów wykonywania owej styczności (w tym także zapewnienia odpowiedniej dostępności tłumacza) i ustawowe określenie sposobu (formy), w jaki sąd opiekuńczy winien sprawować nadzór nad przebiegiem styczności adoptującego z adoptowanym;
- w obrębie procedury przeprowadzania adopcji zagranicznych niezbędne wydaje się także dokonanie zmian poprzez ustanowienie przedstawiciela dziecka, który w sposób obiektywny będzie reprezentował jego interes w prowadzonym postępowaniu adopcyjnym oraz zwiększenie aktywności prokuratora w prowadzonych postępowaniach adopcyjnych, w szczególności rozważenie zasadności obligatoryjnego udziału prokuratora w tych postępowaniach.

[1156] Pismo z 9 czerwca 2017 r.
[1157] IV.7023.8.2017 z 8 listopada 2017 r.

Minister Sprawiedliwości odpowiedział[1158], że nie prowadzi ani nie planuje prac legislacyjnych zmierzających do nowelizacji przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego ani Kodeksu postępowania cywilnego mających zastosowanie w przypadku adopcji międzynarodowych. Sprawy adopcji, jak i pieczy zastępczej nad dzieckiem należą do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Odnosząc się do poszczególnych propozycji Minister Sprawiedliwości podkreślił, że w obowiązującym stanie prawnym adopcja międzynarodowa jest co do zasady traktowana jako rozwiązanie ostateczne. Zdaniem Ministra przywoływane w wystąpieniu problemy pojawiające się w praktyce orzeczniczej sądów rodzinnych wynikają nie tyle z niejasności przepisów, co z nieuwzględniania specyfiki danej sprawy. W ocenie resortu przyjęte w Polsce regulacje w zakresie adopcji międzynarodowej odpowiadają de facto standardom międzynarodowym wynikającym z Konwencji haskiej o ochronie dzieci i współpracy w dziedzinie przysposobienia międzynarodowego, a także z Konwencji o prawach dziecka.

Dzieci KODA – słyszące dzieci niesłyszących rodziców[1159]

Dane zbierane przez organizacje pozarządowe wskazują, że ponad 90% głuchych rodziców wychowuje słyszące dzieci (KODA – z ang. Kids/Kid of Deaf Adults –słyszące dzieci niesłyszących rodziców do ukończenia 18. roku życia). Są to rodziny, w których spotykają się dwa zupełnie odmienne kulturowo i językowo światy – głuchych i słyszących. Wyjątkowa sytuacja tych rodzin stawia przed ich członkami różnorakie wyzwania: komunikacyjne, wychowawcze oraz te związane z kreowaniem unikalnej tożsamości dzieci w nich się wychowujących.

KODA to w istocie dzieci o specjalnych potrzebach edukacyjnych, podobnie jak inne dzieci dwukulturowe i dwujęzyczne. Ponieważ w Polsce do tej pory nie zostały za takie uznane, nie mogą one uzyskiwać m.in. koniecznego wsparcia na terenie szkoły oraz ze strony specjalistycznych placówek.

Jak wynika z analiz Rzecznika, nie jest znana liczba dzieci KODA w Polsce. Kuratoria oświaty prowadzą wprawdzie ewidencje uczniów

[1158] Pismo z 12 grudnia 2017 r.
[1159] XI.7036.41.2017

z niepełnosprawnościami, a więc m.in. dzieci niesłyszących, ale nie KODA. Słyszące dzieci niesłyszących rodziców są więc niewidoczne dla polskiego systemu edukacji. Tymczasem słyszące dzieci głuchych rodziców nierzadko zmagają się z nadmiernymi obciążeniami, pełniąc rolę tłumacza, przewodnika i opiekuna niesłyszących matki lub ojca, często bez żadnej pomocy z zewnątrz. W procesie tym niejednokrotnie uczestniczą szkoły wykorzystując uczniów w roli tłumaczy w kontakcie szkoła-rodzice. Do Rzecznika docierały również niepokojące informacje o pełnieniu roli tłumacza przez słyszące dzieci głuchych rodziców w kontaktach z przedstawicielami służby zdrowia, zwłaszcza w czasie badań i konsultacji lekarskich.

Nierozpoznane potrzeby KODA mogą stać się źródłem problemów tak wychowawczych, jak i edukacyjnych, utrudniając osiąganie dobrych wyników w nauce oraz hamując dostrzeżenie i rozwinięcie potencjału takiego ucznia. Ponadto KODA mogą stać się ofiarami szczególnego rodzaju dyskryminacji, tj. dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność swoich rodziców.

Rzecznik zwrócił się[1160] do Ministra Edukacji Narodowej o ustosunkowanie się do problemu wsparcia KODA w placówkach edukacyjnych oraz o poinformowanie o podjętych w tej sprawie działaniach.

Minister odpowiedział[1161], że wsparcie dzieci KODA w przedszkolach, szkołach i placówkach systemu oświaty powinno być zapewnianie w oparciu o właściwie organizowaną i oferowaną pomoc psychologiczno-pedagogiczną. W związku z prowadzonymi przez Ministerstwo Edukacji Narodowej pracami nad nowym modelem kształcenia uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi (w tym również dzieci KODA) analizowane będą zagadnienia dotyczące tej grupy dzieci. Prace te prowadzone są w oparciu o założenia modelu biopsychospołecznego z wykorzystaniem Międzynarodowej Klasyfikacji Funkcjonowania, Niepełnosprawności i Zdrowia (ICF), a propozycje rozwiązań zostaną poddane konsultacjom społecznym, do których zaproszeni zostaną przedstawiciele środowiska osób niesłyszących i słabosłyszących, w tym m.in. niesłyszący rodzice słyszących dzieci.

[1160] XI.7036.41.2017 z 29 września 2017 r.
[1161] Pismo z 31 października 2017 r.

☞ Więcej o problemach osób głuchych w raporcie Komisji Ekspertów ds. osób głuchych w Załączniku 2

Dobro nienarodzonego dziecka[1162]

Jak chronić dobro nienarodzonego dziecka, gdy kobieta ciężarna jest uzależniona od substancji psychoaktywnych (leków psychotropowych, narkotyków, dopalaczy, alkoholu) i pomimo ciąży substancji tych nadużywa

a) Program „za życiem”

Dotychczasowe działania interwencyjne, profilaktyczne i edukacyjne nie przyniosły rezultatu. Brak jest regulacji prawnych w obszarze systemu wsparcia rodzin, które zwracałyby uwagę na problem uzależnienia kobiet w ciąży w kontekście dostępu do świadczeń pomocowych, m.in. świadczeń rodzinnych, świadczenia wychowawczego czy programu „Za życiem”. Jest to jaskrawy przykład obniżenia standardu ochrony gwarantowanych przez Konstytucję praw podstawowych poprzez pozbawienie dziecka prawnej ochrony. W ocenie Rzecznika konieczne jest podjęcie szerszej międzyresortowej debaty w celu wypracowania kompleksowych rozwiązań na rzecz realizacji fundamentalnych praw dziecka do życia i ochrony zdrowia., Jak najszybsze ukształtowanie pozapenalnych unormowań w kwestii ograniczenia zjawiska uzależnienia wśród kobiet w ciąży powinno być jednym z priorytetów polityki prorodzinnej państwa. Życie jest fundamentalnym dobrem człowieka, a troska o życie i zdrowie należy do podstawowych obowiązków państwa, społeczeństwa i obywatela. Dlatego Rzecznik zwrócił się[1163] do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o podjęcie działań na rzecz skutecznej ochrony praw dziecka.

Minister wyjaśnił[1164], że w obszarze systemu wsparcia rodzin brak jest narzędzi, które dodatkowo – przy braku woli współpracy ze strony osoby uzależnionej – miałyby szansę na pomoc w walce z nałogiem. Podzielił opinię Rzecznika, że niezbędne są regulacje, dzięki którym kobieta w ciąży uzależniona od substancji psychoaktywnych lub od alkoholu będzie zawsze traktowana

[1162] III.502.11.2016
[1163] III.502.11.2016 z 29 maja 2017 r.
[1164] tamże

priorytetowo w kolejce do leczenia uzależnienia. Ministerstwo Rodziny Pracy i Polityki Społecznej nie ma jednak kompetencji do inicjowania działań w tym zakresie.

b) Propozycja przymusowej izolacji kobiet pijących alkohol i używających narkotyków podczas ciąży jest niekonstytucyjna

Czy dopuszczalna byłaby przymusowa izolacja kobiet pijących alkohol, używających narkotyków lub innych substancji psychoaktywnych w czasie ciąży? Takie rozwiązanie w trosce o życie i zdrowie dzieci zgłosił Prezydentowi Rzecznik Praw Dziecka.

Zdaniem RPO byłaby to jednak nieproporcjonalna ingerencja w sferę wolności jednostki[1165]. Choć projekt RPD stanowi próbę odpowiedzi na istotny problem społeczny i zmierza do ochrony niezwykle ważnego dobra, jakim jest zdrowie i życie dzieci, w zaproponowanym kształcie budzi zbyt istotne wątpliwości co do jego zgodności z Konstytucją RP i wiążącymi Polskę umowami międzynarodowymi. Regulacja ta naruszałaby prawo do wolności osobistej i godności człowieka oraz budziła wątpliwości co do odpowiedniości środka polegającego na faktycznym pozbawieniu wolności do deklarowanego celu.

Rzecznik jednak dostrzegł potrzebę zajęcia się problemem i proponuje debatę na temat przeciwdziałania alkoholowemu zespołowi płodowemu (tzw. FAS), zwraca też uwagę na możliwości obecnego prawa. Wiele można osiągnąć wykorzystując lepiej już istniejące środki w przypadku osób faktycznie uzależnionych od alkoholu lub substancji psychotropowych, jak również przy pomocy działań mniej intruzywnych w przypadku osób, które po alkohol lub narkotyki sięgają jedynie okazjonalnie. Przede wszystkim jednak należy zwrócić uwagę na potrzebę upowszechniania wiedzy na temat skutków picia i używania narkotyków w ciąży.

[1165] II.566.4.2017 z 12 października 2017 r.

☞ O problemie braku danych o opiece medycznej nad kobietami w ciąży mowa jest przy okazji ustawy o warunkach planowania rodziny przy art. 38 Konstytucji (Prawo do życia)
oraz
przy art. 68 (Prawo do szczególnej opieki zdrowotnej dla grup wrażliwych)

Odmowa transkrypcji aktów urodzenia dzieci pochodzących ze związków osób tej samej płci albo z surogacji[1166]

Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił udział w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w sprawie odmowy przeniesienia do rejestru stanu cywilnego w drodze transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia. Kierownik Urzędu Stanu Cywilnego odmówił przeniesienia do rejestru stanu cywilnego w drodze transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia, bo w rubryce „aktualne oficjalne imię i nazwisko matki/współrodzica" wskazano „matkę zastępczą". Taka transkrypcja byłaby sprzeczna z podstawowymi zasadami porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich wykładnia przepisów prawa musi mieć na uwadze zasadę priorytetu dobra dziecka.

W toku rozpatrywania niniejszej sprawy organy administracji nie oceniły, jaki wpływ będzie miało wydanie decyzji o odmowie dokonania transkrypcji aktu urodzenia na dobro dziecka, co powinny były uczynić z urzędu.

Bez transkrypcji aktu nie jest możliwe nadanie numeru PESEL, może powodować to problemy z ustaleniem legalnej podstawy pobytu w Polsce ale również może prowadzić do naruszenia prawa do ochrony zdrowia, prawa do nauki, prawa do wolności i bezpieczeństwa osobistego. Ponadto, brak dokumentu tożsamości potwierdzającego obywatelstwo polskie powoduje, że skarżący we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej będzie traktowany jako obywatel państwa trzeciego, a więc zostaje pozbawiony gwarantowanej bezpośrednio obywatelom Unii swobody przemieszczania się.

[1166] XI.534.3.2017

☞ Patrz też sprawa opisana przy art. 34 Konstytucji (Prawo do obywatelstwa polskiego)

Sytuacja dzieci z likwidowanych domów dziecka[1167]

Na tle spraw badanych przez Rzecznika ujawnił się problem niewystarczającego zabezpieczenia interesów dzieci z domów dziecka w sytuacji likwidacji placówki instytucjonalnej pieczy zastępczej[1168].

Przepisy ustawy odnoszą się do procesu funkcjonowania placówki w aspekcie formalnoprawnym, jednak nie podejmują kwestii przenoszenia dzieci w sytuacji likwidacji placówki, czy też rozwiązania umowy z podmiotem realizującym zadanie zlecone. Ustawodawca całkowicie pomija kwestie wysłuchania dzieci, formy, w jakiej powinno być wyrażone ich stanowisko, czy konieczności uprzedniego przygotowania każdego z dzieci do zmiany środowiska. W ocenie Rzecznika uregulowany na poziomie ustawowym obowiązek zapewnienia przez starostę miejsc w pieczy zastępczej dzieciom likwidowanej placówki nie stanowi wystarczającej gwarancji realizacji praw dzieci. W takich okolicznościach dobro wychowanków powinno być traktowane jako cel nadrzędny, z uwagi m.in. na gwarancje opieki i pomocy władz publicznych wynikające z Konstytucji oraz Konwencji o prawach dziecka. Rzecznik zwrócił się[1169] do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o rozważenie podjęcia działań prawodawczych. Czeka na odpowiedź.

[1167] III.552.4.2017
[1168] Ustawa z 9 czerwca 2011 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 697, ze zm.)
[1169] III.552.4.2017 z 8 listopada 2017 r.

Dziecko jako pokrzywdzony w procedurze karnej oraz cywilnej

☞ Patrz – sytuacja pokrzywdzonego w postępowaniu w sprawach nieletnich opisana przy art. 45 Konstytucji (Prawo do sądu)

☞ Patrz – Ustanowienie kuratora dla małoletniego pokrzywdzonego w postępowaniu karnym, w którym oskarżonym jest jeden z rodziców małoletniego opisana przy art. 45 Konstytucji (Prawo do sądu)

Konkluzje raportu NASK Nastolatki 3.0[1170]

Rzecznik od lat monitoruje działalność władz w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa dzieci i młodzieży w świecie technologii cyfrowych. Z tego względu z uwagą zapoznał się z raportem Instytutu Badawczego NASK *Nastolatki 3.0*

Zawiera on informacje dotyczące zarówno zagrożeń, jak i sposobów korzystania z internetu przez nastolatki. Zwraca uwagę m.in. na problem korzystania z urządzeń mobilnych na terenie szkoły (78% badanych uczniów zadeklarowało, że potrafi korzystać z takich urządzeń mobilnych podczas sprawdzianów i klasówek, tymczasem w co piątej szkole brak jest jakichkolwiek regulacji dotyczących zasad korzystania ze smartfonów).

Raport NASK zawiera również dane dotyczące wykorzystywania przez uczniów internetu w samodzielnym zdobywaniu wiedzy. Wynika z niego, że szkoła w niewystarczającym stopniu wspiera tę formę poszerzania wiedzy i umiejętności przez dzieci i młodzież. Uczniowie najczęściej korzystają z serwisów oferujących gotowe materiały do prac domowych, bardzo rzadko korzystają zaś z profesjonalnych portali edukacyjnych. Sami zaś nauczyciele rzadko korzystają z internetu podczas zajęć i posługują się konwencjonalnymi źródłami, takimi jak filmy i zdjęcia, które w niewielki sposób aktywizują uczniów. Zasadnym wydaje się więc większe włączanie internetu w system edukacji.

Konieczne wydaje się również poszerzanie świadomości rodziców o znaczeniu mediów społecznościowych oraz formach korzystania z nich, a także o zagrożeniach, które się z nim wiążą.

[1170] VII.550.4.2014

Rzecznik zwrócił się[1171] do Ministra Edukacji Narodowej o uwzględnienie zawartych w raporcie NASK rekomendacji. Minister podzielił[1172] pogląd Rzecznika, że dane oraz sformułowane na ich podstawie rekomendacje mogą być przydatne dla szkół. Dlatego też raport *Nastolatki 3.0* został przekazany wszystkim kuratorom oświaty z prośbą o jego upowszechnienie Minister zapewnił ponadto, że nowa podstawa programowa kształcenia ogólnego uwzględnia wyzwania, jakie stawia wzrost aktywności dzieci i młodzieży w internecie.

☞ Zobacz też Załącznik nr. 7: **sprawa przed ETPCz Kacper Nowakowski v. Polska, 10/1/2017**, skarga nr 32407/13
Sprawa dotyczyła praw do kontaktów głuchoniemego ojca z jego synem.

[1171] VII.550.4.2014 z 30 sierpnia 2017 r.
[1172] Pismo z 9 października 2017 r.

Art. 73 – Wolność artystyczna oraz badań naukowych

Każdemu zapewnia się wolność twórczości artystycznej, badań naukowych oraz ogłaszania ich wyników, wolność nauczania, a także wolność korzystania z dóbr kultury.

Art. 73 ponownie tworzy kilka wolności:

- *wolność twórczości artystycznej (wolność sztuki – swoboda tworzenia dzieł artystycznych wszelkiego rodzaju);*
- *wolność badań naukowych (swoboda wyboru przedmiotu badań i wolność ogłaszania wyników tych badań) oraz wolność nauczania (czyli swoboda systematycznego przekazywania wiedzy naukowej innym osobom). Wspólnie wolności te tworzą wolność nauki;*
- *wolność korzystania z dóbr kultury (gwarantuje dostęp do efektów twórczości innych osób).*

Wolności te bezpośrednio powiązane są z wolnością wyrażania poglądów (art. 54), są szczególną forma jej realizacji. Zostały one ujęte w formę prawa podmiotowego, więc wynikają z nich roszczenia indywidualne.

Sprawa Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku[1173]

W 2016 r. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego wydał zarządzenie o połączeniu gdańskiego Muzeum II Wojny Światowej z nowo utworzonym Muzeum na Westerplatte. Do Rzecznika wpłynęły w związku z tym liczne skargi osób, które przekazały na rzecz Muzeum II Wojny Światowej pamiątki rodzinne.

Rzecznik zaskarżył zarządzenie Ministra do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, a potem do NSA. We wrześniu 2017 r. Naczelny Sąd Administracyjny nie uwzględnił skargi kasacyjnej Rzecznika. NSA stanął na stanowisku, że zarządzenie MKiDN w sprawie połączenia muzeów stanowi akt kierownictwa wewnętrznego i jako taki nie może podlegać kontroli sądowoadministracyjnej. Rzecznik prezentował odrębny pogląd, argumentując, iż połączenie nie jest aktem kierownictwa wewnętrznego z uwagi na fakt, iż kształtuje sytuację dwóch osób prawnych – muzeów.

Rzecznik zwracał uwagę, że z art. 1 ustawy o muzeach wynika, że podstawowym celem muzeum jest realizacja konstytucyjnego prawa do wolności korzystania z dóbr kultury. Oznacza to, że decydowanie o sposobie organizacji muzeów musi podlegać pewnym rygorom: obywatele mają prawo być powiadamiani o tym, co i dlaczego robi władza publiczna. Zdaniem Rzecznika rzeczywistym celem wydania wskazanego zarządzenia było doprowadzenie do likwidacji funkcjonującego od ośmiu lat Muzeum II Wojny Światowej i całkowita zmiana profilu powstałej w ten sposób nowej instytucji muzealnej, a także zmiana dotychczasowego kierownictwa placówki.

[1173] VII.715.27.2016

Art. 74 – Bezpieczeństwo ekologiczne oraz ochrona środowiska

1. Władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom.

2. Ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych.

3. Każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska.

4. Władze publiczne wspierają działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska.

Ochrona środowiska jest jedną z zasadniczych wartości chronionych przez Konstytucję. Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju, zaś władze publiczne mają obowiązek ochrony środowiska i prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom.

Artykuł 74 przede wszystkim formułuje zadania i obowiązki władz publicznych i tworzy zasadę polityki państwa. Dwa zasadnicze obowiązki to ochrona środowiska (ust. 2) oraz wspieranie odpowiednich działań obywateli (ust 4). Ochrona środowiska to całokształt działań i narzędzi, które przeciwdziałają pogorszaniu się stanu środowiska. Warto podkreślić w tym kontekście przeciwdziałanie negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska (art. 68 ust. 4).

Ustęp trzeci formułuje prawo podmiotowe (obywateli i cudzoziemców) do informacji o stanie i ochronie środowiska. Jest to konkretyzacja szerszego prawa do informacji (art. 54 i art. 61).

Adresatem tych obowiązków są władze publiczne.

Walka ze smogiem[1174]

Zagadnienie to dotyczy nie tylko regionów tradycyjnie kojarzonych z rozwiniętym przemysłem oraz aglomeracji, ale całego kraju.

W wystąpieniu skierowanym do Ministra Środowiska Rzecznik przekazał spostrzeżenia związane z problemem zanieczyszczenia powietrza w Polsce. Skala zagrożenia dla zdrowia i życia obywateli wymaga przy tym podjęcia szeroko zakrojonych, systemowych działań, albowiem obecnie istniejące mechanizmy nie przynoszą oczekiwanych rezultatów.

Rzecznik zwrócił uwagę, że wprowadzanie rozwiązań ograniczających odpowiedzialną za powstawanie smogu tzw. niską emisję, nie może się obyć bez równoczesnego wdrażania instrumentów niwelujących niekorzystne skutki ekonomiczne, jakie mogą się stać udziałem części obywateli, a związane są m.in. z koniecznością zmiany sposobu ogrzewania gospodarstw domowych. Z przedstawionych przez Ministra Środowiska informacji wynikało, że zasadniczym źródłem zanieczyszczeń powietrza jest – obok transportu – emisja z sektora bytowo-komunalnego, czyli przede wszystkim domowego ogrzewania. Środkiem służącym zaradzeniu temu rodzajowi emisji mogłoby być wprowadzenie certyfikacji paliw oraz ustanowienie wymagań technicznych dla urządzeń grzewczych. W resorcie energii trwają prace nad projektem rozporządzenia w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych. Wśród projektowanych rozwiązań brak jest jednak takich, które w znaczący sposób przyczyniłyby się do realizacji zasadniczego celu wspomnianej regulacji, tj. ograniczenia spalania paliw powodującego emisję pyłów zawieszonych.

Rzecznik zwrócił się[1175] do Ministra Energii o przedstawienie informacji, czy w ramach prac nad omawianym projektem rozporządzenia analizowano wpływ proponowanych regulacji na poprawę jakości powietrza w Polsce. Poprosił także o wskazanie, czy w toku prac nad projektem rozważano wprowadzenie dalej idących ograniczeń jakościowych dopuszczonych do obrotu paliw stałych.

W odpowiedzi poinformowano[1176] Rzecznika, że Ministerstwo Energii przekaże projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie monitorowania

[1174] V.7203.38.2015
[1175] V.7203.38.2015 z 26 maja 2017 r.
[1176] Pismo z 31 sierpnia 2017 r.

i kontrolowania jakości paliw wraz z projektami rozporządzeń pod obrady Rady Ministrów. Ustawa ta ma wprowadzić zakaz sprzedaży do sektora komunalno-bytowego: mułów węglowych, flotokoncentratów, węgla brunatnego oraz tzw. niesortu (projekt trafił pod obrady Rady Ministrów już w 2018 r.)[1177]. Ponadto w rozporządzeniu Ministra Energii określone miały zostać dodatkowe wymagania dotyczące paliw stałych przeznaczonych do sektora komunalno-bytowego. Minister wskazał, że zbyt szybkie wprowadzenie ostrych norm może spowodować braki węgla kamiennego dla odbiorców z sektora komunalno-bytowego, czego konsekwencją byłaby podwyżka cen, która z kolei mogłaby wpędzić część obywateli w ubóstwo energetyczne.

Car-sharing

Rzecznik, w trosce o jakość powietrza, podjął także interwencję w sprawie istniejących barier w rozwoju *car-sharingu* (systemu wspólnego użytkowania samochodów osobowych, w którym samochody udostępniane są za opłatą użytkownikom na krótki czas). Rozwój usług *car-sharing* może pomóc w zmniejszeniu ruchu drogowego i zanieczyszczeń środowiska (w ramach *car-sharingu* często bowiem oferowane są pojazdy o napędzie elektrycznym). Użytkownicy miejskich wypożyczalni samochodów elektrycznych narażeni są jednak na ponoszenie odpowiedzialności wykroczeniowej, ponieważ wraz z oferowanym im pojazdem nie otrzymują oryginału dowodu rejestracyjnego, lecz jego kserokopię (bo oryginał łatwo się niszczy). Zgodnie z przepisami Prawa o ruchu drogowym[1178] kierujący pojazdem musi mieć przy sobie dowód rejestracyjny (lub pozwolenie czasowe). Policjant jest uprawniony do odholowania pojazdu na parking strzeżony, jeśli kierujący nie ma dokumentów.

Zdaniem Rzecznika przepisy, które uniemożliwiają rozwój proekologicznych inicjatyw, należy ocenić krytycznie. Dlatego zwrócił się[1179] do Ministra Infrastruktury i Budownictwa o zajęcie stanowiska w sprawie. W odpowiedzi[1180] uzyskał zapewnienie, że kwestia ta będzie brana pod uwagę w prowadzonych w Ministerstwie Cyfryzacji pracach nad mobilnymi dokumentami.

[1177] https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12294812
[1178] Ustawa z 20 czerwca 1997 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 1260, ze zm.)
[1179] V.7108.193.2017 z 28 grudnia 2017 r.
[1180] Pismo z 8 lutego 2018 r.

Uciążliwości zapachowe[1181]

W roku 2017 nadal nie wprowadzono przepisów określających standardy jakości zapachowej powietrza.

Sprawa ta jest jedną z najdłużej prowadzonych w Biurze RPO. Mimo upływu kilkunastu lat od pierwszego wystąpienia Rzecznika, problem uciążliwości odorowych nie został rozwiązany. Co więcej, w świetle wpływających do Biura RPO skarg obywateli, wciąż narasta. Wiele jest lokalnych konfliktów na tle realizacji inwestycji. Jej potencjalni sąsiedzi zdają sobie sprawę, że jeśli ona powstanie i – wbrew zapewnieniom inwestora – będzie uciążliwa dla otoczenia, to organy państwa nie przyjdą im ze skuteczną pomocą.

W toku wieloletniej korespondencji z kolejnymi ministrami środowiska pojawiało się wiele pomysłów na wprowadzenie rozwiązań umożliwiających pomoc osobom zmuszonym do życia wśród przykrych zapachów (pochodzących z zakładów przemysłowych, składowisk odpadów, ferm przemysłowych). Początkowo planowano wydać rozporządzenie określające wartości odniesienia substancji zapachowych w powietrzu i metody oceny zapachowej jakości powietrza. Później chciano stworzyć całą nową ustawę „antyodorową", by ostatecznie zaprzestać jakichkolwiek prac legislacyjnych, poprzestając na stworzeniu niewiążącego zbioru dobrych praktyk pod nazwą „Kodeks przeciwdziałania uciążliwości zapachowej". Z aktualnych informacji wynika, że prace legislacyjne nad ustawą „antyodorową" zostały na nowo podjęte, jednak nadal nie przełożyły się na konkretne rozwiązania. Wobec braku rozwiązań prawnych dedykowanych przeciwdziałaniu uciążliwym zapachom, Rzecznik stara się poszukiwać rozwiązań wśród istniejących przepisów, inicjując lub przystępując do indywidualnych spraw.

Sprawa Kawęczyna i ferm kurzych

Pod Wrześnią, na terenach dawnego PGR planowana jest kolejna wielka ferma przemysłowej hodowli zwierząt. Kolejna, bo w okolicy małego osiedla w Kawęczynie już są fermy, a mieszkańcy skarżą się na uciążliwości: smród,

[1181] V.7203.5.2014. Pierwsze wystąpienie w sprawie Rzecznik skierował 8 grudnia 2006 r., ostatnie do tej pory: 27 października 2016 r.

muchy i gryzonie. Opowiadali o tym w czasie spotkania regionalnego z RPO Adamem Bodnarem w Gnieźnie w kwietniu 2017 r. Pytali wtedy, czy można coś zrobić w sprawie inwestycji.

W efekcie na miejsce, do Kawęczyna, przyjechali przedstawiciele RPO – eksperci z Zespołu Prawa Gospodarczego i Administracyjnego BRPO. Rozmawiali z mieszkańcami, spotkali się również z zastępcą burmistrza. Poprosili o dokumenty.

Okazało się, że władze samorządowe miasta i gminy Wrześni próbowały zatrzymać ekspansję ferm przyjmując miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego trzech miejscowości znajdujących się w okolicach dawnego PGR-u. Jednak władze powiatu odmówiły uzgodnienia takiego planu – uznały, że nałożone w nim ograniczenia będą niekorzystne dla rozwoju gospodarczego.

Sprawa odmowy uzgodnienia planu trafiła ostatecznie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, który przychylił się[1182] do stanowiska Rzecznika[1183] oraz do stanowiska gminy Września i uchylił postanowienia odmawiające uzgodnienia planu.

Sprawa składowiska odpadów na warszawskim Radiowie

W 2017 roku zapadło rozstrzygnięcie sądowe[1184], które może okazać się przełomem w walce o przyjazne zapachowo środowisko.

Organy Inspekcji Ochrony Środowiska oceniały działające w Warszawie składowisko odpadów pod kątem zastosowania art. 364 ustawy Prawo ochrony środowiska[1185] („jeżeli działalność […] zagraża życiu lub zdrowiu ludzi, wojewódzki inspektor ochrony środowiska wyda decyzję o wstrzymaniu tej działalności w zakresie, w jakim jest to niezbędne dla zapobieżenia pogarszaniu stanu środowiska”).

[1182] Wyrok z 9 listopada 2017 r., sygn. akt II SA/Po 723/17
[1183] IV.7203.49.2017
[1184] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 19 kwietnia 2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 312/17, utrzymany w mocy wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 lutego 2018 r., sygn. akt II OSK 2524/17
[1185] Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 519, z późn. zm.)

Dlatego urzędnicy uznali, że nie mogą wstrzymać działalności składowiska, bo nie uzyskały żadnej wiarygodnej informacji, by wskutek jego działalności doszło do jakichkolwiek zachorowań.

Rzecznik zaskarżył wydaną w sprawie decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie i przekonał go o jej wadliwości. Sąd zgodził się z Rzecznikiem, że do wstrzymania działalności wystarcza samo zagrożenie zdrowia, rozumianego kompleksowo. Organy powinny w toku postępowania zbadać również wpływ uciążliwych zapachów na psychikę okolicznych mieszkańców. Decyzje wydane w sprawie zostały przez sąd uchylone.

Spotkanie konsultacyjne RPO z organizacjami pozarządowymi w sprawie uciążliwości zapachowych

24 listopada 2017 r. do Biura RPO przybyli przedstawiciele organizacji pozarządowych walczących z uciążliwymi zapachowo inwestycjami. Rozmawiano o tym, jakie – przy braku standardów jakości zapachowej powietrza – są prawne możliwości działania, ale także o tym, na jakie bariery napotykają organizacje pozarządowe walczące o prawa mieszkańców – sąsiadów uciążliwych zakładów.

Nowelizacja ustawy o ochronie przyrody[1186]

Zmiana prawa pozwoliła od początku 2017 r. na masową wycinkę drzew na prywatnych działkach.

Regulacje ustawy o ochronie przyrody[1187], przewidujące obowiązek uzyskania zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu, wiązały się ze znaczną dolegliwością dla obywateli. W zakresie, w jakim przewidywały wysokie, sztywno określone kary pieniężne za usunięcie drzewa lub krzewu bez zezwolenia zostały uznane przez Trybunał Konstytucyjny[1188] za niezgodne z Konstytucją.

[1186] V.7202.3.2017
[1187] Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 2134, ze zm.)
[1188] wydany przy uczestnictwie Rzecznika Praw Obywatelskich wyrok z 1 lipca 2014 r., sygn. akt SK 6/12, V.7202.5.2014

Ustawą o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o lasach[1189] zniesiono obowiązek uzyskania zezwoleń na wycinkę drzew znajdujących się na nieruchomościach stanowiących własność osób fizycznych, o ile drzewa te są usuwane na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej.

Nowa regulacja miała dwie zasadnicze wady. Po pierwsze mogła się okazać swoistą pułapką na obywateli, którzy – przeświadczeni o całkowitej swobodzie w usuwaniu drzew i krzewów z należących do nich nieruchomości – mogli narazić się na odpowiedzialność za naruszenie odrębnych regulacji dotyczących ochrony przyrody (w szczególności – ochrony krajobrazu i ochrony konserwatorskiej). Po drugie, usuwanie zadrzewień w zupełnie niekontrolowany sposób wpływa negatywnie na jakość powietrza, a tym samym na zdrowie i życie ludzkie.

Rzecznik zwrócił się[1190] do Przewodniczącego sejmowej Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, wskazując na 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. Za celowe uznał 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.

Postulaty Rzecznika znalazły odzwierciedlenie w uchwalonej 11 maja 2017 r. ustawie o zmianie ustawy o ochronie przyrody[1191].

[1189] Ustawa z 16 grudnia 2016 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 2249)
[1190] V.7202.3.2017 z 22 marca 2017 r.
[1191] Dz.U. poz. 1074

Sprawa zatwierdzenia aneksu do planu urządzenia lasu dla Nadleśnictwa Białowieża

Rzecznik zaskarżył[1192] decyzję Ministra Środowiska, na mocy której zwiększono wycinkę drzew w Puszczy Białowieskiej.

Motywem interwencji Rzecznika było m.in. to, że wydając decyzję Minister nie wziął pod rozwagę argumentów organizacji ekologicznych (mógł je uznać za niezasadne, ale powinien się przynajmniej do nich odnieść).

W tej sprawie nie doszło jednak do merytorycznego rozstrzygnięcia sporu. Zarówno Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie[1193], jak i Naczelny Sąd Administracyjny[1194] uznały, że decyzji Ministra Środowiska w ogóle nie można zaskarżyć do sądu administracyjnego. Przyjęły, że gospodarowanie lasami jest wyłączną decyzją właściciela (Skarbu Państwa), która nie może być kwestionowana przez społeczeństwo.

W sprawie nie pomogła obszerna argumentacja Rzecznika odwołująca się do postanowień Konwencji z Aarhus.

☞ Problem zgromadzeń publicznych organizowanych przez przeciwników wycinki Puszczy omówiony jest przy art. 57 Konstytucji (Wolność organizowania pokojowych zgromadzeń)

[1192] Nr sprawy w BRPO: V.7200.23.2016
[1193] Postanowienie z 14 marca 2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 2787/16
[1194] Postanowienie z 17 października 2017 r., sygn. akt II OSK 2336/17

Art. 75 – Polityka mieszkaniowa oraz ochrona praw lokatorów

1. Władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania.

2. Ochronę praw lokatorów określa ustawa.

Twórcy Konstytucji powstrzymali się od sformułowania prawa do mieszkania, jako prawa podmiotowego obywateli. Artykuł ten nakłada jednak pewne obowiązki na władze publiczne w tym zakresie: chodzi o prowadzenie polityki sprzyjającej zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli.

Przepis ten nie konkretyzuje zakresu, form czy metod działania władz publicznych. Jednak w zadaniach szczegółowych wskazano na pierwszym miejscu eliminowanie zjawiska bezdomności, które to zjawisko kłóci się z zasadą godności jednostki.

Kolejny obowiązek szczegółowy państwa dotyczy obywateli w gorszej sytuacji finansowej, którym państwo powinno pomagać poprzez rozwój budownictwa socjalnego. Władze mają również popierać działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania. Realizacją tego zadania może być takie ukształtowanie systemu prawa, by przewidywał on system tanich kredytów, zwolnień i ulg podatkowych, czy bezpośrednią pomoc finansową dla potrzebujących.

Ustęp drugi tego artykułu nakłada obowiązek przyjęcia ustawy, która zapewni ochronę prawną szeroko rozumianych lokatorów (w tym także najemców).

Pomoc mieszkaniowa dla osób o niskich dochodach. Brak ustawowej definicji dochodu, którą związane byłyby gminy rozpoznające wnioski mieszkaniowe[1195]

W niektórych gminach rodziny pobierające świadczenie wychowawcze 500+, nie mogą otrzymać gminnej pomocy mieszkaniowej, bo dodatek wlicza się im do dochodu.

Problem bierze się stąd, że nie mamy ustawowej definicji dochodu – na potrzeby udzielenia pomocy mieszkaniowej przez gminy – i władze samorządowe samodzielnie regulują sposób ustalenia dochodu i składniki, jakie podlegają zaliczeniu do niego. Niektóre gminy ustalają ten dochód na takim poziomie, że uzyskanie lokalu komunalnego jest w praktyce w ogóle niemożliwe. Dotyczy to szczególnie gmin wiejskich, które nie mają zasobu mieszkaniowego, bądź też zasób ten jest bardzo mały.

W efekcie są miejsca w Polsce, gdzie gminnej pomocy mieszkaniowej mogą nie uzyskać także osoby żyjące w ubóstwie. W przekonaniu Rzecznika trzeba uzupełnić przepisy[1196]. Rzecznik zwrócił się z tym[1197] do Ministra Infrastruktury i Budownictwa.

Minister odpowiedział jednak[1198], że funkcjonująca regulacja nie budzi jego zastrzeżeń. Nie można uznać, że decyzja w sprawie sposobu określenia dochodu ma charakter arbitralny, gdyż zawsze winna realizować cele i zadania, którym służy mieszkaniowy zasób gminy, tj. zapewnienia lokali osobom o niskich dochodach.

Ochrona przed eksmisją na bruk

a) Orzekanie przez sąd w wyroku eksmisyjnym o uprawnieniu do lokalu socjalnego[1199]

Kto ma być bezwzględnie chroniony przed eksmisją na bruk?

[1195] IV.7210.30.2015
[1196] Ustawa z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2001 r. Nr 71 poz. 733, ze zm.)
[1197] IV.7210.30.2015 z 24 października 2017 r.
[1198] Pismo z 23 listopada 2017 r.
[1199] IV.7214.73.2016

W 2017 r. zgodnie z postulatami Rzecznika[1200] Minister Infrastruktury i Budownictwa wycofał się z pomysłu, by z ustawy o ochronie praw lokatorów usunąć przepis gwarantujący ochronę dla konkretnych grup przed eksmisją na bruk[1201]. Chodzi m.in. o kobiety w ciąży, małoletnich, osoby z niepełnosprawnościami czy obłożnie chorych (art. 14 ust. 4.).

W przypadku eksmitowania osób z tych grup sąd musi przyznać prawo do lokalu socjalnego. Projekt[1202] ustawy utrzymującej te gwarancje, został na początku roku 2018 r. wniesiony do Sejmu.

b) Problem eksmisji w Programie Mieszkanie Plus (Ustawa o Krajowym Zasobie Nieruchomości[1203]

Korzystający z mieszkań w ramach Programu 500+ (tzw. najem instytucjonalny) nie będą chronieni przed eksmisją „na bruk". RPO apelował do Prezydenta o zawetowanie ustawy z tego powodu (a także dlatego, że była przyjmowana pośpiesznie i bez konsultacji) [1204]. Prezydent nie uwzględnił tego stanowiska. Kiedy zatem ustawa weszła w życie[1205], Rzecznik przedstawił argumenty za zmianą tego przepisu.

- Umowy najmu, zgodnie z rozwiązaniami w ustawie o Krajowym Zasobie Nieruchomości[1206], mają być podpisywane na wiele lat. Jeśli jednak w pewnym momencie najemca przestanie płacić, to właściciel będzie mógł doprowadzić do opróżnienia lokalu. W tej procedurze – zauważył Rzecznik – sytuacja życiowa najemcy w ogóle nie podlega ocenie (tak jak w przypadku innych lokatorów, których sytuację bada wcześniej sąd). Oznacza to, że najemca mieszkania z Programu 500+ będzie usunięty przez komornika do noclegowi, schroniska lub innej placówki wskazanej przez gminę.
- Nie można wykluczyć, że takie konsekwencje dotkną osoby z grup objętych dotychczas szczególną ochroną przed bezdomnością, które są

[1200] Informacja RPO za 2016 r., str. 293
[1201] Informacja RPO za 2016 r., str. 293-294
[1202] Druk sejmowy nr 2192
[1203] IV.7210.25.2017
[1204] IV.7210.25.2017 z 7 sierpnia 2017 r.
[1205] Ustawa z 20 lipca 2017 r. (Dz.U. z 2017 r., poz. 1529)
[1206] Druk sejmowy nr 1726, Ustawa z 20 lipca 2017 r. (Dz.U. z 2017 r., poz. 1529)

dziś chronione przed eksmisja na bruk (m.in. kobiety w ciąży, małoletnich, osoby z niepełnosprawnościami czy obłożnie chorzy)[1207].

Minister Infrastruktury i Budownictwa odpowiedział jednak[1208], że przyjęte rozwiązania dostatecznie chronią najemców. Bo skoro eksmisja dokonywana będzie do schronisk, noclegowni lub innych pomieszczeń socjalnych dla bezdomnych, to trudno mówić o eksmisji „na bruk".

Wyjaśnienia Ministerstwa nie przekonują Rzecznika.

c) Ochrona właścicieli mieszkań kupionych na kredyt przed eksmisją na bruk[1209]

Właściciele mieszkań kupionych na kredyt (w tym za tzw. kredyty „frankowe") nie są objęci ochroną przed eksmisją „na bruk", nawet jeśli przestali spłacać kredyt z przyczyn losowych (choroba, niepełnosprawność, długotrwałe bezrobocie).

Gdy właściciel lokalu nie spłaca kredytu hipotecznego, to bank w celu odzyskania wierzytelności może sprzedać nieruchomość w drodze licytacji. Właściciel takiego zlicytowanego lokalu, bez względu na sytuację życiową i materialną, nie może liczyć na uzyskanie lokalu socjalnego. Sąd nie orzeka bowiem w takim wypadku eksmisji i nie bada, czy z uwagi na sytuację materialną lub rodzinną właściciela lokalu (nieruchomości) zachodzą przesłanki do otrzymania lokalu socjalnego. Komornik może usunąć dłużnika do noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe i tylko powiadamia gminę o potrzebie zapewnienia dłużnikowi tymczasowego pomieszczenia.

Rzecznik zwrócił się[1210] do Ministra Infrastruktury i Budownictwa o wskazanie, czy są prowadzone w Ministerstwie prace legislacyjne poprawiające tę sytuację. Minister odpowiedział[1211], że w razie utraty tytułu prawnego do nieruchomości właściciele mieszkań mają prawo do uzyskania lokalu z gminnego zasobu mieszkaniowego (tzw. „lokalu komunalnego"). Prawo to przysługuje każdemu mieszkańcowi gminy, którego potrzeby mieszkaniowe nie są

[1207] IV.7210.25.2017, pismo z 5 października 2017 r.
[1208] Pismo z 7 listopada 2017 r.
[1209] IV.7216.17.2017
[1210] IV.7216.17.2017 z 10 sierpnia 2017 r.
[1211] Pismo z 12 września 2017 r.

zaspokojone. Ponieważ wiadomo, że mieszkań komunalnych jest za mało, rząd przyjął Narodowy Program Mieszkaniowy, który określa nową politykę mieszkaniową państwa, w tym wskazuje narzędzia dotyczące rozwoju zintegrowanego programu wsparcia społecznego budownictwa czynszowego.

☞ O kwestii tzw. kredytów „frankowych" mowa jest też przy art. 76 Konstytucji (Ochrona praw konsumentów)

☞ Problem ochrony przed bezdomnością osób eksmitowanych na podstawie decyzji administracyjnych, w trybie postępowania egzekucyjnego w administracji omówiony jest przy art. 30 Konstytucji (Godność osobista)

☞ Problem dopuszczalności drogi sądowej w sprawie o nakazanie dłużnikowi opuszczenia i opróżnienia pomieszczenia tymczasowego opisany jest przy art. 77 ust. 2 Konstytucji (Prawo do drogi sądowej)

Sprawa pani Stefanii z Poznania, którą czyściciel kamienicy chciał zmusić do wyprowadzenia się

RPO przyłączył się do sprawy 99-letniej poznanianki, która broniła się w sądzie przed nowym właścicielem kamienicy, w której mieszka od 50 lat. Wystąpiła o ochronę dóbr osobistych i zadośćuczynienie[1212]. Rozstrzygnięcie może mieć istotne znaczenie dla ochrony praw i poszanowania dóbr osobistych innych lokatorów budynków objętych reprywatyzacją.

W 2011 r. nowy właściciel kamienicy postanowił ją wyburzyć i postawić w tym miejscu nowy budynek z lokalami handlowymi i powierzchnią biurową. Zaczął naciskać na lokatorów, żeby się wyprowadzili. Prowadził w budynku prace utrudniające życie i pogarszające warunki mieszkaniowe lokatorów. Z opuszczonych mieszkań zostały wymontowane drzwi i okna. Zniknęły także drzwi do budynku, w efekcie nasiliły się kradzieże i włamania. Potem klatka schodowa została ostemplowana drewnianymi balami tak, że kiedy po 99-letnią lokatorkę przyjechało pogotowie, sanitariusze nie byli w stanie wynieść jej z mieszkania na noszach. Na koniec w budynku odcięty został gaz i prąd. Lokatorzy dostali też

[1212] IV.7213.4.2015

informację o nakazie rozbiórki budynku, choć inspektorat nadzoru budowlanego takiej decyzji nie wydał.

W I instancji sąd uznał część racji pani Stefanii, ale właściciel kamienicy się odwołał. RPO przyłączył się do sprawy i przedstawił dodatkowe argumenty, wskazując, że działania pozwanego naruszały dobra osobiste lokatorki.

Sąd Apelacyjny w Poznaniu oddalił w 2017 r. apelację właściciela kamienicy. Wskazał, że właściciel nękał lokatorkę. Na argumenty, że właścicielowi chodziło o stan techniczny budynku, odpowiedział, że powinien był w pierwszej kolejności zadbać o dobro człowieka.

Sprawa mieszkań komunalnych w Warszawie. Wstępowanie w stosunek najmu lokalu mieszkalnego po śmierci najemcy[1213]

W Warszawie część dzielnic odmawia potwierdzenia prawa najmu do mieszkania po zmarłym najemcy. Skarżący uzyskują informacje, że nie można pozytywnie rozpatrzeć ich wniosku o potwierdzenie uprawnień do lokalu, gdyż decyzją Prezydenta m.st. Warszawy nieruchomość została zwrócona spadkobiercom dawnych właścicieli i nie stanowi już zasobu m.st. Warszawy (chodzi o budynki posadowione na nieruchomościach objętych „dekretem Bieruta”[1214]). Dzielnice m.st. Warszawy prezentują stanowisko, że nie można dysponować lokalami znajdującymi się w takim budynku. Osoby zainteresowane są także informowane, że nie można wprowadzić zmian do umowy najmu, a sprawa może zostać rozstrzygnięta tylko na drodze postępowania sądowego.

Rzecznik wskazał, że wstąpienie w stosunek najmu następuje z mocy samego prawa po spełnieniu określonych w ustawie przesłanek. Wyrok sądu, ustalający w razie sporu okoliczność wstąpienia w stosunek najmu, potwierdza jedynie zdarzenie, które zaistniało już w przeszłości. Nie dochodzi tu też do wygaśnięcia dotychczasowego stosunku najmu lokalu. Umowa zawarta przez poprzedniego najemcę pozostaje w mocy, na dotychczasowych warunkach, nie ma więc potrzeby zawierania umowy nowej. Dlatego też niezrozumiałe i krzywdzące wydaje się

[1213] IV.7211.38.2017

[1214] Dekret z dnia 26 października 1945. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st Warszawy

traktowanie osób bliskich najemcy, które pozostały w lokalu po jego śmierci, jako zajmujących go bez tytułu prawnego i pobieranie od nich odszkodowania w sytuacji, gdy zarządca nie ma żadnych wątpliwości, że osoby te spełniają przesłanki określone w art. 691 k.c. Jeżeli osoby te należą do kręgu osób wymienionych w tym przepisie, a fakt ich zamieszkiwania w lokalu nie wzbudza żadnych zastrzeżeń, rola zarządcy powinna sprowadzać się do uznania faktu prawotwórczego, którego skutek w sferze prawnej już nastąpił. W ocenie Rzecznika na drogę postępowania sądowego powinny być odsyłane tylko te przypadki, w których istotne z punktu widzenia treści art. 691 k.c. okoliczności faktyczne są sporne bądź trudne do potwierdzenia.

W udzielonej odpowiedzi Dyrektor Biura Polityki Lokalowej w całości podzielił stanowisko Rzecznika i zapewnił, że kwestionowana praktyka zostanie zmieniona.

☞ Problem reprywatyzacji opisany jest przy art. 64 Konstytucji (Prawo własności)

Problemy osób w kryzysie bezdomności. Zasady funkcjonowania placówek dla bezdomnych[1215]

Osoby w kryzysie bezdomności nie mogą szukać pomocy w schroniskach, jeśli potrzebują równocześnie pomocy medycznej.

Zdaniem Rzecznika rygorystyczna egzekucja tej zasady może utrudnić skuteczne udzielenie pomocy osobom bezdomnym, wśród których nie brakuje osób z niepełnosprawnościami, przewlekle chorych czy w trudnych do zdefiniowania stanach utraty częściowej lub przejściowej zdolności do samoobsługi.

5 września 2016 r. weszła w życie zmiana ustawy o pomocy społecznej[1216], której celem było m.in. rozszerzenie zakresu i uporządkowanie form pomocy dla osób w kryzysie bezdomności. Wątpliwości budzi wprowadzona w art. 48a ust. 5 zasada, że w placówkach dla bezdomnych (w ogrzewalniach, noclegowaniach

[1215] III.7065.14.2017
[1216] Ustawa z 8 sierpnia 2015 r. (Dz.U. poz. 1310)

i schroniskach) mogą przebywać wyłącznie osoby zdolne do samoobsługi, których stan zdrowia nie zagraża zdrowiu i życiu innych mieszkańców.

Zdaniem Rzecznika brak z definicji pojęcia „osoby zdolnej do samoobsługi" oraz rygorystyczna egzekucja tej zasady może w efekcie utrudnić skuteczne udzielenie pomocy potrzebującym.

- Z jednej strony pracownikom podmiotów prowadzących placówki dla bezdomnych trudno samodzielnie oceniać stan zdrowia z punktu widzenia ich zdolności do samoobsługi lub zagrożeń dla zdrowia i życia innych mieszkańców.
- Z drugiej strony osoby w kryzysie bezdomności i niezdolne do samoobsługi mają trudności z uzyskaniem pomocy w innych wyspecjalizowanych placówkach (takich jak domy pomocy społecznej czy zakłady opiekuńczo-lecznicze), bo tam na ogół nie ma miejsc, a za pobyt trzeba płacić.

Rzecznik zwrócił się[1217] do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o podjęcie prac nad doprecyzowaniem zasad funkcjonowania placówek dla bezdomnych. Minister odpowiedział[1218], że ustawodawca nie zdefiniował pojęcia „osoby zdolnej do samoobsługi", ponieważ każdą sytuację osoby kierowanej do placówki rozpatruje się indywidualnie. Należy przy tym podkreślić, że żadna osoba bezdomna potrzebująca pomocy 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.

Sprawy osób w kryzysie bezdomności. Publikacja na temat standardów przeciwdziałania bezdomności na szczeblu lokalnym (przygotowana w ramach prac Komisji Ekspertów)

Tradycyjne sposoby przeciwdziałania bezdomności opierają się na działaniach interwencyjnych – na zapewnieniu podstawowej opieki (miejsca do

[1217] III.7065.14.2017 z 17 stycznia 2017 r.
[1218] Pismo z 3 lutego 2017 r.

spania, odzieży i wyżywienia). To jednak nie wystarcza do przezwyciężenia kryzysowej sytuacji będącej przyczyną bezdomności i nie prowadzi do ograniczenia kręgu osób dotkniętych wykluczeniem mieszkaniowym.

Musimy podejmować działania systemowe, tworzyć swoiste „sieci bezpieczeństwa" dla osób wypadających z rynku mieszkaniowego, by nie stały się one bezdomne. Poszukując sposobów na to Komisja Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności przy Rzeczniku Praw Obywatelskich skupiła się w 2017 r. m.in. na analizie dobrych praktyk, które funkcjonują już w społecznościach lokalnych. Pokazują one, że da się zapewnić zdeinstytucjonalizowaną pomoc społeczną, która zapewni schronienie i niezbędne wsparcie. I da się zaoszczędzić dużo publicznych pieniędzy, które zostałyby wydane na długoletnie pobyty osób bezdomnych w instytucjach.

Te dobre praktyki to:

- efektywne partnerstwo lokalne pozwalającego na świadczenie kompleksowej i zindywidualizowanej pomocy,
- tworzenie pomostów w procesie reintegracji, umożliwiających płynne i bezpieczne przejście od stabilizacji w placówce do samodzielnego zamieszkania,
- świadczenie pomocy mieszkaniowej zarówno długotrwale bezdomnym mężczyznom, jak i kobietom w kryzysie związanym z przemocą domową, osobom opuszczającym pieczę zastępczą, osobom eksmitowanym i osobom uprawnionym do miejsca w domu pomocy społecznej.

Takie działania są możliwe z wykorzystaniem zasobu mieszkaniowego gminy jak i zasobów prywatnych. Można wreszcie tworzyć nowe mieszkania, z przeznaczeniem na ten cel.

Przykłady takich dobrych rozwiązań i praktyk, wypracowanych oddolnie, w poszczególnych miejscowościach, zostały zebranie przez Komisję Ekspertów i opublikowane przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich w publikacji „Programy mieszkaniowe w przeciwdziałaniu bezdomności – dobre praktyki i refleksja systemowa"[1219].

[1219] https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Programy mieszkaniowe w przeciwdziałaniu bezdomności 2017 r.pdf

Spółdzielnie mieszkaniowe. Ochrona praw ich członków

a) Brak spójnych regulacji dotyczących ochrony właścicieli mieszkań spółdzielczych w przypadku upadłości spółdzielni mieszkaniowej[1220]

Rzecznik wielokrotnie sygnalizował[1221] potrzebę zagwarantowania członkom spółdzielni mieszkaniowych skutecznej ochrony przed przerzucaniem na nich odpowiedzialności za długi spółdzielni.

Wolą ustawodawcy było to, aby tytuły prawne 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 działalności inwestycyjnej. Wynika to zarówno z prawa spółdzielczego jak i z ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych[1222]. W praktyce jednak o sytuacji członków spółdzielni decydują inne przepisy – dotyczące upadłości spółdzielni oraz losów hipotek ustanowionych na nieruchomościach spółdzielczych w celu zabezpieczenia spłaty zobowiązań spółdzielni.

Minister Infrastruktury i Rozwoju odpowiadając Rzecznikowi ponownie odwołał się do przyjętego 27 września 2016 r. przez rząd „Narodowego Programu Mieszkaniowego". Zakłada on m.in. podjęcie inicjatyw legislacyjnych mających przeciwdziałać nieprawidłowościom oraz usprawnienie funkcjonowania spółdzielni mieszkaniowych.

Odnosząc się do kwestii zagwarantowania członkom spółdzielni mieszkaniowych ochrony przed przerzucaniem na nich odpowiedzialności za długi w przypadku przekształcenia hipoteki ustanowionej na nieruchomości spółdzielni w hipotekę łączną, Minister wskazał, że uzgodnił z Ministerstwem Sprawiedliwości, że należy jednoznacznie przesądzić, którego rodzaju prawom przyznać pierwszeństwo: czy prawom byłych spółdzielców stających się z mocy prawa właścicielami odrębnych obciążonych hipotecznie nieruchomości, czy też wierzyciela hipotecznego. Minister zapewnił, że Narodowy Plan Mieszkaniowy

[1220] IV.7000.251.2015
[1221] Informacja RPO za 2015 r., str. 176., Informacja za 2016 r., str. 941
[1222] Prawo spółdzielcze, ustawa z 16 września 1982 r. (Dz.U. z 2017 r. poz,1560) i Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych z 15 grudnia 2000 r. (Dz.U. z 2013 r. poz. 1222)

zakłada kompleksową weryfikację rozwiązań prawnych pod kątem potrzebnych zmian.

Projekty mają być gotowe w II kwartale 2018 r. Rzecznik będzie sprawę monitorował.

b) Ochrona mieszkańców przed skutkami niewypłacalności spółdzielni[1223]

Zdarzało się, że mieszkańcy płacili za media, a spółdzielnia mieszkaniowa nie regulowała należności wobec dostawców. Rzecznik[1224] zwracał na to uwagę i w efekcie w nowelizacji prawa spółdzielczego z lipca 2017 r. z egzekucji przeciwko spółdzielni mieszkaniowej wyłączone zostały opłaty za media (np. prąd, woda, gaz) wnoszone przez osoby zamieszkujące w zasobach spółdzielni mieszkaniowej.

Ustawą o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych[1225] zmieniono bowiem także przepis Kodeksu postępowania cywilnego dotyczący zwolnień z egzekucji.

c) Funkcjonowanie organów spółdzielni[1226]

Od 2007 r. walne zgromadzenie spółdzielni mieszkaniowej, czyli najwyższy organ spółdzielni, może obradować w częściach, jeśli spółdzielnia ma ponad 500 członków. Okazało się jednak – co Rzecznikowi sygnalizowali obywatele – że w takim walnym zgromadzeniu członkowie spółdzielni nie mogą w realny sposób urzeczywistnić swojej woli i w zasadzie pozbawieni są wpływu na treść podejmowanych decyzji.

Brak czytelnych, ustawowych zasad związanych z organizacją i podejmowaniem uchwał przez takie walne zgromadzenie powoduje, że liczne

---

[1223] IV.7212.80.2014

[1224] Informacja RPO za 2015 r., str. 175

[1225] Ustawa z 20 lipca 2017 r. (Dz.U. z 2017 r., poz. 1596). Wprowadzono zasadę, że egzekucji nie podlegają wierzytelności przysługujące spółdzielni mieszkaniowej wobec członków spółdzielni i osób niebędących członkami spółdzielni, którym przysługuje spółdzielcze prawo do lokalu albo własność lokalu, z tytułu opłat przeznaczonych na utrzymanie lokali, jak również środki, będące w dyspozycji spółdzielni w związku z wnoszeniem tych opłat, chyba że wierzytelność egzekwowana powstała w związku z wykonaniem przez wierzyciela zobowiązań, które miały być zaspokojone z opłat przeznaczonych na pokrycie kosztów utrzymania lokali

[1226] IV.7210.8.2017

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,
- zgłaszania poprawek do projektów uchwał.

W opinii Rzecznika formuła walnych zgromadzeń w spółdzielniach mieszkaniowych wymaga wnikliwej analizy i ponownego rozważenia. Rzecznik zwrócił się[1227] do Ministra Infrastruktury i Budownictwa o informację, czy w resorcie podjęto prace nad przygotowaniem nowych ustaw.

Minister odpowiedział[1228], że inicjatywy legislacyjne dotyczące spółdzielni mieszkaniowych mają być wypracowywane w ramach przyjętego już przez rząd „Narodowego Programu Mieszkaniowego”.

Prawo spółdzielcze zostało zmienione następnie ustawą z 20 lipca 2017 r. Punktem wyjścia był projekt przygotowany przez Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, który był również przedmiotem dyskusji podczas spotkania Rzecznika Praw Obywatelskich ze spółdzielcami w styczniu 2017 r. [1229].

Jednakże, jak zauważył Rzecznik, w trakcie prac legislacyjnych Senat wniósł ponad 30 poprawek. Miały one wzmocnić pozycje członków spółdzielni. Niestety, pospieszny tryb procedowania nad poprawkami wzbudził obawy co do precyzyjności i klarowności uchwalonych przepisów.

Ustawa nie zamyka na szczęście procesu zmian w obszarze prawa spółdzielczego. Minister podzielał bowiem stanowisko Rzecznika, iż konieczne jest opracowanie nowych kompleksowych aktów prawnych regulujących całość tej problematyki.

[1227] IV.7210.8.2017 z 6 marca 2017 r.
[1228] Pismo z 7 kwietnia 2017 r.
[1229] https://www.rpo.gov.pl/pl/content/dyskusja-o-problemach-dotyczacych-funkcjonowania-spoldzielni-mieszkaniowych

d) Konsekwencje nowelizacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz Prawa spółdzielczego z 2017 r. [1230]

Zmiana ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z 20 lipca 2017 r. [1231] nie rozwiązała wszystkich problemów. Ze skarg do Rzecznika wynika przede wszystkim niepewność co do tego, w jaki sposób interpretować niejasne, bardzo ogólne i niespójne z całym systemem prawa spółdzielczego zapisy tej ustawy.

W szczególności zastrzeżenia budzą zagadnienia związane z członkostwem w spółdzielni mieszkaniowej.

- Np. osoby nabywające członkostwo w spółdzielni mieszkaniowej nie składają deklaracji członkowskiej ani nie wnoszą wpisowego i udziałów (art. 1 ust. 9 znowelizowanej ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych). W jednej spółdzielni mogą być więc członkowie, których członkostwo jest związane z wpłaconymi wcześniej wpisowym i udziałami, oraz członkowie, których członkostwo nie wiązało się z takim obowiązkami finansowymi. To zaś wywołuje słuszne obiekcje z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości wobec prawa.
- Ponadto ustawa zakłada automatyzm w uzyskiwaniu członkostwa przez osoby wymienione w znowelizowanym art. 3. Może temu jednak przeczyć treść art. 3^2, który określa chwilę powstania członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej i uzależnia je w niektórych wypadkach od zawarcia umowy bądź prawomocnego rozstrzygnięcia sądu. Brak jednoznacznych reguł w tej kwestii doprowadzić może do chaosu prawnego i braku pewności co do tego, czy dana osoba jest, czy nie jest członkiem spółdzielni mieszkaniowej.
- Również zapisy dotyczące ustania członkostwa w spółdzielni, wykluczenia ze spółdzielni i wykreślenia z rejestru jej członków są niejasne, mnożą wątpliwości interpretacyjne oraz ingerują w zagwarantowaną przez Konstytucję wolność zrzeszania się.

Obawy budzą również zagadnienia związane z zarządem nieruchomością wspólną.

[1230] IV.7210.58.2017
[1231] Ustawa z 20 lipca 2017 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 1596)

Od momentu wejścia w życie znowelizowanej ustawy spółdzielnia mieszkaniowa może w odniesieniu do nieruchomości wspólnej podejmować samodzielnie wyłącznie czynności zwykłego zarządu. Natomiast do czynności przekraczających zwykły zarząd niezbędne jest każdorazowo podjęcie uchwały właścicieli lokali. W ocenie Rzecznika nie są jasne powody, dla których ustawodawca zdecydował o tak radykalnej zmianie zasad podejmowania przez spółdzielnię mieszkaniową decyzji. Zasadne wydają się też obawy o sprawność zarządzania nieruchomością wspólną, w szczególności o możliwość szybkiego podejmowania decyzji, a także o wpływ nowych regulacji na sprawy będące w dniu wejścia w życie ustawy w toku.

Rzecznik zwrócił się[1232] do Ministra Infrastruktury i Budownictwa o wyjaśnienia przedstawionych trudności co do wykładni i praktycznego stosowania przepisów nowelizacji. Minister zgodził się[1233], że pewne rozwiązania mogą budzić wątpliwości interpretacyjne. Dlatego umieścił kompleksową analizę przepisów ustawy na stronie internetowej resortu.

e) Ograniczenia obrotu lokalami spółdzielczymi w sytuacji braku tytułu prawnego spółdzielni do gruntu[1234]

W stałym zainteresowaniu Rzecznika pozostawał też problem sytuacji prawnej obywateli, którzy uzyskali spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego w budynku na gruncie o nieuregulowanym stanie prawnym, (tj. na gruncie, do którego spółdzielni mieszkaniowej nie przysługuje prawo własności ani prawo użytkowania wieczystego).

W takiej sytuacji trudno jest zbyć, czy zamienić mieszkanie, nie można bowiem założyć dla niego księgi wieczystej. Do tego w ramach tej samej spółdzielni mieszkaniowej mogą funkcjonować prawa spółdzielcze „lepsze” – bo ustanowione w budynku na gruncie o uregulowanym stanie prawnym, i „gorsze” – znajdujące się na gruncie, do którego spółdzielni mieszkaniowej nie służy tytuł prawnorzeczowy.

Zdaniem Rzecznika trzeba pilnie poprawić prawo. Skoro ustawodawca dopuścił a następnie tolerował przez wiele lat możliwość ustanawiania

[1232] IV.7210.58.2017 z 13 października 2017 r.
[1233] Pismo z 23 listopada 2017 r.
[1234] IV.7211.338.2015

spółdzielczych praw do lokali w przypadku nieuregulowania tytułu prawnego spółdzielni do gruntu, to spoczywa teraz na nim obowiązek uporządkowania sytuacji. Rzecznik zwrócił się[1235] do Ministra Infrastruktury i Budownictwa o rozważenie podjęcia działań legislacyjnych.

Minister wyjaśnił[1236], że ze względu na różnorodność sytuacji oraz wielorakość przyczyn tego „nieuregulowania stanu prawnego gruntu" wątpliwości budzi możliwość uporządkowania problemu w formie jednej ustawy naprawczej. Sprawiedliwe rozstrzyganie indywidualnych sporów prawnych wynikłych na gruncie prawidłowo sformułowanego prawa pozostaje w gestii władzy sądowniczej, a nie ustawodawczej. Minister nie ma kompetencji do rozstrzygania sporów cywilnych z tytułu umów dzierżawy, bądź użytkowania wieczystego.

Ponownie odesłał Rzecznika do Narodowego Programu Mieszkaniowego, w którym znajdują się m.in. inicjatywy legislacyjne mające na celu przeciwdziałanie nieprawidłowościom oraz usprawnienie funkcjonowania spółdzielni mieszkaniowych.

Sprawa uchwał rady nadzorczej spółdzielni mieszkaniowej[1237]

Rzecznik wytoczył powództwo o stwierdzenie nieważności uchwał rady nadzorczej jednej ze spółdzielni mieszkaniowych. W sprawie zapadł wyrok zgodny ze stanowiskiem RPO i korzystny dla członków tejże spółdzielni. Sąd stwierdził nieważność kilku uchwał rady nadzorczej spółdzielni, uznając je za niezgodne z przepisami Prawa spółdzielczego przez to, że rada nadzorcza wbrew obowiązującym przepisom zrezygnowała ze swoich kompetencji kontrolnych i nadzorczych i w całości scedowała dowolne rozporządzanie majątkiem spółdzielni na jej zarząd. Ponadto, zaskarżone uchwały miały charakter blankietowy, a częściowo zostały wydane z przekroczeniem kompetencji zastrzeżonych ustawowo dla rady nadzorczej spółdzielni mieszkaniowej.

[1235] IV.7211.338.2015 z 5 lipca 2017 r.
[1236] Pismo z 8 sierpnia 2017 r.
[1237] IV.7212.10.2015

Książeczki mieszkaniowe. Brak możliwości skorzystania z premii gwarancyjnej[1238]

Wielu właścicieli książeczek mieszkaniowych nie może skorzystać z premii gwarancyjnych, bowiem dostaje się je tylko na wskazane ustawowo potrzeby mieszkaniowe. Jeśli ktoś akurat takich potrzeb nie ma, nie jest wstanie wykorzystać oszczędności sprzed lat.

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). Premia gwarancyjna jest finansowana ze środków budżetu państwa.

Premia przysługuje w przypadku, gdy właściciel książeczki kupił mieszkanie lub dom, wymienił okna lub instalacje[1239]. Dlatego Rzecznik podejmował działania na rzecz rozszerzenia katalogu zdarzeń uprawniających do uzyskania premii[1240]. Minister Infrastruktury i Budownictwa poinformował[1241], że resort dostrzega problem malejącej liczby likwidowanych corocznie rachunków oraz fakt, że tych książeczek jest nadal bardzo dużo. Rozwiązanie problemu powinno nastąpić w ramach Narodowego Programu Mieszkaniowego. W jednym z czterech priorytetów, na jakich rząd oparł realizację programu, wskazującym na zapewnienie „stabilnego i efektywnego finansowania", założono m.in.: określenie zamkniętych ram czasowych ponoszenia wydatków budżetowych z tytułu refundacji premii gwarancyjnych, przy jednoczesnym wprowadzeniu nowych tytułów wydatkowych w większym zakresie odnoszących się do poprawy efektywności energetycznej w istniejącym zasobie mieszkaniowym.

Minister wskazał także, że Narodowy Program Mieszkaniowy jest realizowany m.in. w ramach tzw. pakietu „Mieszkanie Plus", którego podstawowe rozwiązania kierowane są do osób i rodzin o dochodach, które nie pozwalają na zakup lub najem mieszkania na wolnym rynku. Resort zakłada, że do tej grupy odbiorców zaliczają się również właściciele książeczek mieszkaniowych,

---

[1238] IV.7216.19.2016
[1239] Ustawa z 23 stycznia 2009 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 190).
[1240] IV.7216.19.2016 z 20 stycznia 2017 r.
[1241] Pismo z 21 lutego 2017 r.

szczególnie ta grupa, która nie ma jeszcze zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych.

Wyjaśnienia Ministra nie przekonały Rzecznika, dlatego na początku 2018 r. przygotował kolejne wystąpienie, tym razem do Prezesa Rady Ministrów. W ocenie Rzecznika nierozwiązany od kilkudziesięciu lat problem ponad miliona posiadaczy książeczek mieszkaniowych wymaga rzetelnej analizy i definitywnego rozwiązania.

Sprawy dostaw mediów do mieszkań

a) Problemy z uzyskaniem ryczałtu na zakup opału, wypłacanego w ramach dodatku mieszkaniowego[1242]

Osoby korzystające z niekonwencjonalnych źródeł energii nie mogą dostać ryczałtu na zakup opału, nawet jeśli spełniają warunki otrzymania tej formy pomocy. Podstawą do przyznania ryczałtu jest bowiem rachunek za energię elektryczną.

W ocenie Rzecznika przepisy[1243] nie odpowiadają na aktualne potrzeby słabszych ekonomicznie uczestników rozwijającego się rynku energii odnawialnej. Nie uwzględniają sytuacji osób, które wytwarzają energię elektryczną na potrzeby własne, a jednocześnie spełniają przesłanki do uzyskania dodatku mieszkaniowego. Z informacji uzyskanych od Departamentu Mieszkalnictwa w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa wynika, iż planowana jest nowelizacja ustawy o dodatkach mieszkaniowych i w jej toku zostanie zanalizowana kwestia ustalania ceny 1 kWh energii elektrycznej także na podstawie informacji z innych źródeł niż rachunek danego odbiorcy. Jednak zdaniem Rzecznika zasadne wydaje się niezwłoczne uzupełnienie treści rozporządzenia w sprawie dodatków mieszkaniowych o inne dokumenty, jakie stanowić mogą podstawę do wyliczenia wysokości ryczałtu na zakup opału przez prosumentów wytwarzających energię elektryczną we własnym zakresie, którzy mają zawartą umowę kompleksową z przedsiębiorstwem energetycznym.[1244]

[1242] IV.7215.210.2015

[1243] Ustawa o dodatkach mieszkaniowych z 21 czerwca 2001 r. (Dz.U. z 2013 r. poz. 966, ze zm.) i Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie dodatków mieszkaniowych z 28 grudnia 2001 r. (Dz.U. z 2001 r. Nr 156, poz. 1817, ze zm.)

[1244] IV.7215.210.2015 z 28 lutego 2017 r.

Osoby, które wytwarzają energię elektryczną wyłącznie z odnawialnych źródeł energii w mikroinstalacji na potrzeby własne, powinny mieć (jak wynika z wyjaśnień Ministra Infrastruktury i Budownictwa, który sprawdzał to w Ministerstwie Energii[1245]) umowę kompleksową w rozumieniu Prawa energetycznego. Problem z ustaleniem ceny za 1 kWh dotyczy tylko tych osób, 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 – w ich wypadku nie jest znana cena zakupu tej energii.

Projekt modyfikujący system dodatków mieszkaniowych miał zgodnie z zapowiedziami Ministra Infrastruktury i Budownictwa trafić pod obrady Rady Ministrów w II półroczu 2017 r., ale do końca 2017 r. to nie nastąpiło.

b) Odpowiedzialność odbiorcy za nielegalny pobór paliw lub energii[1246]

Rzecznik otrzymywał skargi od odbiorców energii, że zostali bezzasadnie obciążeni odpowiedzialnością za uszkodzenie licznika, a w konsekwencji – wysokimi opłatami z tytułu nielegalnego poboru energii na rzecz przedsiębiorstw energetycznych.

Treść skarg oraz analiza orzecznictwa sądów cywilnych skłaniają do wniosku, że przepisy pozostawiają odbiorców bez właściwej ochrony prawnej. Rzecznik zwrócił się[1247] do Ministra Energii o zainicjowanie zmian prawa. Jednak w ocenie[1248] Ministra przerzucenie ciężaru dowodowego na przedsiębiorstwo energetyczne stwarza poważne ryzyko powrotu nielegalnego poboru paliw i energii. Przedsiębiorstwo energetyczne ma dużą trudność w udowodnieniu, czy ingerencja w układ pomiarowo-rozliczeniowy nastąpiła z powodów zależnych od odbiorcy, czy też wyłącznie z tytułu udziału osoby trzeciej. Dlatego najlepszym rozwiązaniem zdaniem Ministra są liczniki zdalnego odczytu, użycie których w innych państwach członkowskich UE znacznie przyczyniło się do ograniczenia nielegalnego poboru paliw i energii.

[1245] Pismo z 23 marca 2017 r.
[1246] IV.511.509.2014
[1247] IV.511.509.2014 z 31 maja 2017 r.
[1248] Pismo z 21 grudnia 2017 r.

W Ministerstwie Energii przygotowano projekt stosownej ustawy, wdrażającej system inteligentnego opomiarowania. Ze względu na procedowaną nowelizację dyrektywy 2009/72/WE, która będzie szczegółowo regulowała zagadnienie systemu inteligentnego opomiarowania, wstrzymano pracę na projektem w związku z oczekiwaniem na ostateczny kształt przepisów prawa unijnego.

c) Stosowanie przez właścicieli i zarządców zasobów lokalowych podzielników kosztów ciepła dla potrzeb rozliczania kosztów ciepła dostarczanego do lokali mieszkalnych i użytkowych w budynkach wielolokalowych[1249]

Z powodu niejasnych zasad dotyczących rozliczania kosztów ciepła ludzie dostają nawet kilka tysięcy złotych dopłat w okresie rozliczeniowym.

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

W licznych wystąpieniach generalnych, kierowanych od 2000 r. do Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa, Ministra Gospodarki oraz do Prezesa Rady Ministrów, Rzecznik wskazywał na pilną potrzebę uregulowania zasad rozliczania z indywidualnymi użytkownikami lokali kosztów dostawy ciepła do mieszkań. Jednak mimo kolejnych nowelizacji Prawa energetycznego, wciąż brakuje uregulowań prawnych określających sposób funkcjonowania i użytkowania podzielników kosztów zużycia energii cieplnej oraz zasad rozliczeń kosztów ciepła dostarczanego do lokali w budynkach wielolokalowych. Dlatego Rzecznik po raz kolejny przedstawił ten problem Ministrowi Energii [1250]

Minister[1251] wyjaśnił, że utworzył Grupę Roboczą ds. określenia wytycznych dla indywidualnego rozliczania kosztów zakupu ciepła w budynkach wielolokalowych. Jej

[1249] IV.7215.186.2016
[1250] IV.7215.186.2016 z 2 listopada 2017 r.
[1251] Pismo z 30 listopada 2017 r.

zadaniem jest m.in. przygotowanie wymagań dla instalacji rozprowadzających ciepło w budynkach wielolokalowych, a także szczegółowych wymagań dla właścicieli lub zarządców budynku w zakresie zasad podziału kosztów zużycia energii cieplnej, zapewniających przejrzystość i dokładność rozliczania indywidualnego za pomocą wykorzystywanych podzielników kosztów.

Art. 76 – Ochrona praw konsumentów

Władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Zakres tej ochrony określa ustawa.

Przepis ten formułuje kolejną zasadę polityki państwa, która tworzy obowiązki po stronie władz publicznych. Beneficjentami tych obowiązków są konsumenci, użytkownicy i najemcy – nie ma znaczenia zatem kwestia obywatelstwa.

Konstytucja nakłada na władze publiczne obowiązek ochrony praw konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami, które mogą zagrozić ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu. Konstytucja chroni też konsumenta przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi.

Celem działań władz publicznych ma być więc stworzenie takiego systemu prawnego, który pozwoli na zapobieganie i przeciwstawianie się naruszeniom w tym zakresie.

Usługi bankowe

Choć Rzecznik nie ma prawa interweniowania w instytucjach bankowych, stosunkowo często dostaje skargi na usługi bankowe. Odpowiadając na nie wskazuje więc zainteresowanym dostępne dla nich środki działania. Nie ogranicza się jednak do odpowiadania na pisma, ale stara się dotrzeć z informacją prawną również do tych klientów banków, którzy się do Rzecznika nie zgłosili.

Sprawy „frankowiczów". Kampania informacyjna RPO i Rzecznika Finansowego dla posiadaczy kredytów denominowanych i indeksowanych w walutach obcych (tzw. „frankowych")

W 2017 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO) i Rzecznik Finansowy (RF) – reagując na deklaracje władz, że ustawowa regulacja problemu kredytów „frankowych" nie będzie możliwa w takim zakresie, jak tego oczekiwali kredytobiorcy – zorganizowali akcję informacyjną o prawach i możliwościach, jakimi kredytobiorcy już dysponują[1252]. W 14 miastach Polski odbyło się w sumie 17 spotkań. Uczestniczyło w nich ponad dwa i pół tysiąca posiadaczy kredytów „walutowych".

Efektem akcji był widoczny wzrost liczby różnego rodzaju wniosków dotyczących kredytów „walutowych" kierowanych do Rzecznika Finansowego. W 2017 r. było ich ponad 2400, podczas gdy w 2016 r. – tylko 727. Dynamicznie rośnie też liczba wniosków o istotny pogląd na etapie postępowania sądowego, trafiających do Rzecznika Finansowego. Szacuje się, że w całym 2017 r. Rzecznik Finansowy otrzymał ich około pięciuset, z czego około czterystu w sporach dotyczących kredytów „frankowych". Widać więc, że „frankowicze" coraz chętniej i odważniej dochodzą swoich praw.

[1252] Dorobkiem akcji jest interaktywny informator przygotowany wspólnie przez RPO, RF oraz UOKiK i konsultowany z organizacjami konsumenckimi oraz rzecznikami konsumentów. Pokazuje on, co można – krok po kroku – zrobić i do kogo się zwracać: http://www.rpo.pl/formularz/kredyt_frankowy

Skutkiem całej akcji jest również koordynacja pracy kilku instytucji – Rzecznika Finansowego, Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dołączył do akcji informacyjnej w trakcie jej trwania), do których coraz chętniej dołączają się rzecznicy konsumentów z poszczególnych miast.

Akcja informacyjna pokazała także, że pomoc w sporach z instytucjami finansowymi nie będzie skuteczna bez lepszej komunikacji zagadnień prawnych przez specjalistów, bez edukacji obywatelskiej, bez przekazywania wiedzy o podstawowych mechanizmach rozwiązywania tego typu sporów.

☞ Problem braku ochrony przed eksmisją na bruk osób, które mieszkania kupiły na kredyt „walutowy", opisany jest przy art. 75 Konstytucji (Polityka mieszkaniowa oraz ochrona praw lokatorów)

a) Uprzywilejowanie wierzytelności bankowych w postępowaniu nakazowym[1253]

Z analizy skarg, które wpłynęły do Rzecznika wynika, że po stwierdzeniu[1254] niekonstytucyjności instytucji bankowego tytułu egzekucyjnego i ostatecznym wyeliminowaniu jej z porządku prawnego, banki zaczęły masowo korzystać z możliwości dochodzenia swoich roszczeń w postępowaniu nakazowym (art. 485 §3 Kodeksu postępowania cywilnego[1255]).

Zdaniem Rzecznika[1256] banki powinny być traktowane w taki sam sposób, jak inne podmioty prawa prywatnego i uczestnicy obrotu cywilnoprawnego. Natomiast w ewentualnym sporze sądowym instytucji bankowej z konsumentem pozycja obu stron postępowania powinna być właściwie zrównoważona. Rzecznik podkreślał również, że obecnie wyciąg z ksiąg bankowych nie ma mocy dokumentu urzędowego lecz ma charakter dokumentu prywatnego.

Minister Sprawiedliwości zgodził się z Rzecznikiem i poinformował[1257], że podjęto prace legislacyjne zmierzające do uchylenia wskazanego przepisu. Skoro w wyniku zmian legislacyjnych zainspirowanych wyrokami[1258] Trybunału Konstytucyjnego doszło do uchylenia regulacji przyznających wyciągom z ksiąg

---

[1253] V.510.5.2017
[1254] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 kwietnia 2015 r., sygn. akt P 45/12
[1255] Ustawa z 17 listopada 1964 r. (Dz. U. z 2016 r., poz. 1822, z późn. zm.)
[1256] V.510.5.2017 z 27 stycznia 2017 r. do Ministra Sprawiedliwości
[1257] Pismo z 16 marca 2017 r.
[1258] Sygn. akt: P 7/09 i P 45/12

bankowych moc dokumentu urzędowego oraz umożliwiających bankom wystawianie tytułów egzekucyjnych, to również art. 485 §3 Kodeksu postępowania cywilnego utracił uzasadnienie systemowe i aksjologiczne.

Procedowany obecnie projekt nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego z 27 listopada 2017 r. (UD309) zakłada wyeliminowanie z obrotu prawnego spornego przepisu.

b) Realizacja promes bez obciążeniowego wyodrębnienia lokali mieszkalnych[1259]

Do Rzecznika wpływały skargi nabywców mieszkań, którzy wpłacali pieniądze deweloperowi za pośrednictwem banku, który ogłosił upadłość (chodziło o SK Bank czyli Spółdzielczy Bank Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie). Skarżący obawiali się, że syndyk masy upadłości banku nie wyda im już promes bezobciążeniowego wyodrębnienia lokali mieszkalnych, choć wpłacili pełną cenę za mieszkanie.

Rzecznik interweniował w tej konkretnej sprawie w Komisji Nadzoru Finansowego, a także zwrócił się do Syndyka Masy Upadłości SK Banku. Ten 6 czerwca 2017 r. poinformował, że w związku z uchwałami Rady Wierzycieli wyrażającymi zgodę na wyodrębnienie lokali mieszkalnych Syndyk przystąpił do realizacji promes.

Rzecznik zwrócił też uwagę na generalny problem: konieczność zapewnienia ochrony interesów obywateli będących klientami firm deweloperskich i potrzebę podjęcia działań legislacyjnych w tym zakresie. Wystąpił w tej sprawie do Prezesa Rady Ministrów i ustawodawca dostrzegł konieczność wzmocnienia ochrony praw nabywców lokali w przypadku upadłości dewelopera. Obecnie instytucja promesy bezobciążeniowego wyodrębnienia lokalu jest jednym z narzędzi ochrony praw nabywców lokali na wypadek upadłości albo restrukturyzacji dewelopera. Brak jednak analogicznych rozwiązań odnośnie promesy w przypadku upadłości banku-wierzyciela hipotecznego, który wydał promesę. To skutkuje poważnymi wątpliwościami interpretacyjnymi w zakresie możliwości realizacji promesy przez syndyka. Ponieważ upadłości banków finansujących przedsięwzięcia inwestycyjne dewelopera mogą nie być jednostkowymi przypadkami, w ocenie Rzecznika

[1259] V.7108.272.2016

niezbędne jest wprowadzenie dodatkowych mechanizmów chroniących interesy nabywców lokali.

Rzecznik zwrócił się[1260] do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o zajęcie stanowiska. Ponieważ nie dostał odpowiedzi, wystosował[1261] ponaglenie.

c) Czynności bankowe dokonane przez podmioty nieposiadające zezwolenia[1262]

Jak prawo chroni klienta? Jakie są konsekwencje operacji bankowej, której dokonał podmiot, który nie ma zezwolenia na działalność bankową? Jest w ogóle nieważna, czy tylko nieważne są niektóre jej elementy?

Odpowiedzi na to pytanie udzielić miał Sąd Najwyższy na wniosek Sądu Okręgowego w Szczecinie. Rzecznik przystąpił[1263] do tego postępowania.

Jest to zagadnienie prawne, które wyłoniło się przy rozpoznawaniu przez sąd okręgowy apelacji od wyroku, w którym orzeczono, że umowa zawarta pomiędzy kontrahentem a podmiotem niebędącym bankiem i nieposiadającym wymaganego zezwolenia na dokonywanie czynności bankowych[1264], jest bezwzględnie nieważna z mocy samego prawa (art. 58 §1 Kodeksu cywilnego[1265]). Sąd okręgowy przedstawił dwa poglądy:

- według pierwszego czynności bankowe bez zezwolenia są czynnościami prawnymi sprzecznymi z ustawą albo mającymi na celu obejście ustawy i zgodnie z art. 58 §1 Kodeksu cywilnego powinny zostać uznane za nieważne;
- przeciwny pogląd sprowadza się do stanowiska, że jedyną sankcją wynikającą z art. 170 ust. 1 i 2 Prawa bankowego jest obowiązek zwrotu pobranego oprocentowania, opłat, prowizji lub innego wynagrodzenia, natomiast sama czynność prawna dokonana z kontrahentem będzie ważna.

Rzecznik przedstawił stanowisko, zgodnie z którym czynności bankowe, o których mowa w art. 5 Prawa bankowego, dokonane przez podmiot

[1260] V.7108.272.2016 z 7 kwietnia 2017 r.
[1261] Pismo z 6 listopada 2017 r.
[1262] V.7224.30.2017
[1263] V.7224.30.2017 z 2 marca 2017 r.
[1264] Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 1988, ze zm.)
[1265] Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. (Dz. U. z 2016 r., poz. 380, z późn. zm.)

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 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.

Sąd Najwyższy uwzględnił stanowisko Rzecznika i uznał[1266], że sankcje cywilnoprawne związane z dokonaniem czynności bankowych przez podmiot nieposiadający wymaganego przez prawo zezwolenia określa art. 17 ust. 1 i 2 Prawa bankowego (a więc inny skutek niż nieważność). W konsekwencji z woli ustawodawcy czynność bankowa dokonana przez nieuprawniony podmiot jest ważna, lecz nie stwarza ona podstawy do pobierania oprocentowania, prowizji, opłat ani innego wynagrodzenia.

d) Współpraca ze Związkiem Banków Polskich

Analiza wpływających skarg umożliwia także Rzecznikowi formułowanie generalnych ocen na temat relacji pomiędzy bankami a ich klientami. Wnioski Rzecznik przekazuje[1267] od kilku lat Związkowi Banków Polskich na potrzeby przygotowania przez Komisję Etyki Bankowej Raportu o relacjach pomiędzy bankami a ich interesariuszami. Badanie spraw indywidualnych przede wszystkim pozwala jednak Rzecznikowi na definiowanie problemów związanych z obowiązującym prawem.

Sprawy konsumentów. Współpraca RPO z rzecznikami konsumentów

Rzecznik, z uwagi na swój mandat, nie może interweniować na rzecz konsumenta bezpośrednio u przedsiębiorcy. Ma natomiast kompetencję do

[1266] Uchwała z 10 marca 2017 r., sygn. akt III CZP 109/16
[1267] Przy piśmie z 12 kwietnia 2017 r., V.7220.64.2017 zostały przekazane informacje za rok 2016 r.

przedstawiania właściwym organom problemów systemowych. Z kolei powiatowi i miejscy rzecznicy konsumentów, którzy zostali powołani do pomocy konsumentom w indywidualnych sprawach, mają ograniczone możliwości podejmowania działań generalnych. Z tego względu współpraca i wymiana informacji między Rzecznikiem Praw Obywatelskich a rzecznikami konsumentów jest niezwykle ważna dla konsumentów. Daje bowiem większe gwarancje uzyskania przez konsumentów pomocy, która czasem wymaga interwencji u przedsiębiorcy, a czasem zmian systemowych. Rzecznikowi zależy także na zapewnieniu rzecznikom konsumentów faktycznych możliwości wykonywania zadań (stąd m.in. odbył z przedstawicielami Krajowej Rady Rzeczników Konsumentów i UOKiK spotkanie poświęcone problemom, z jakimi zmagają się rzecznicy konsumentów w bieżącej działalności).

Archiwizowanie rozmów telefonicznych z konsumentem

Żeby zareklamować towar lub usługę zakupioną przez telefon, często potrzebny jest dostęp do nagrania rozmowy. Tymczasem zasady przechowywania nagrań ze sprzedaży dóbr i usług przez telefon nie chronią dobrze praw konsumentów. Nawet w ustawie o prawach konsumenta[1268] brak jest stosownych przepisów.

Podjęcie tego problemu jest jednym z efektów współpracy RPO z rzecznikami konsumentów. Chodzi o wszelkiego rodzaju umowy zawierane z konsumentem za pośrednictwem telefonu, w tym w sektorze usług telekomunikacyjnych, bankowych czy sprzedaży energii, gazu i innych produktów. W ocenie Rzecznika brak uregulowania przez ustawodawcę wprost kwestii przechowywania nagrań z rozmów z konsumentem na każdym etapie zawierania umowy, a także ich udostępniania, pociąga za sobą negatywne skutki po stronie konsumenta. Rzecznik zwrócił się z tym do Ministra Cyfryzacji[1269]. W odpowiedzi Minister wskazał[1270], że obowiązek przechowywania i udostępniania konsumentowi nagrania z rozmowy telefonicznej należałoby uregulować w ustawie o prawach konsumenta. Należy ten pogląd skonsultować m.in.

[1268] Ustawa z 30 maja 2014 r. (Dz.U. poz. 827, ze zm.)
[1269] V.7224.89.2016 z 11 kwietnia 2017 r.
[1270] V.7224.89.2016, 18 września 2017 r.

z Ministrem Sprawiedliwości oraz Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Czytelność druków stosowanych przez przedsiębiorców

Stałym przedmiotem zarówno skarg (kierowanych do Rzecznika pisemnie, jak i zgłaszanych w trakcie spotkań regionalnych) jest wielkość czcionki stosowanej przez przedsiębiorców na różnego rodzaju drukach.

Przeciętny konsument często ma problemy z odczytaniem przedstawianych mu informacji. Jeżeli dojdą do tego problemy z widzeniem (związane chociażby z wiekiem), to zapoznanie się z umową na standardowym druku wymaga użycia szkła powiększającego. W 2017 r. Rzecznik przedstawił Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów sprawę wzorców umów, na których używano bardzo małej czcionki, stosowanych przez jednego z operatorów energetycznych[1271]. Wątpliwości Rzecznika[1272] wzbudziły również – kompleksowo uregulowane[1273] – zasady sporządzania ulotek informacyjnych leków. Przewidziany w nich wymóg stosowania czcionki o wielkości co najmniej (w praktyce: dokładnie) 8 punktów w skali Didota nie jest wystarczający w odniesieniu do osób starszych. Urząd Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych poinformował jednak[1274], że ze skarg wynika nie to, że standard czcionek jest niewystarczający, ale że po prostu nie jest przestrzegany.

Windykacja roszczeń

W elektronicznym postępowaniu upominawczym wierzyciele mogą bez końca dochodzić roszczeń przedawnionych. W systemie jest bowiem luka: w tej procedurze wierzyciel musi udokumentować podstawy roszczenia dopiero wtedy, gdy dostanie sprzeciw. Jeżeli wierzyciel nie dośle dokumentów

[1271] V.7224.157.2017, pismo z 28 grudnia 2017 r.
[1272] V.7224.174.2017
[1273] Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 lutego 2009 r. w sprawie wymagań dotyczących oznakowania opakowań produktu leczniczego i treści ulotki (Dz.U. z 2015 r. poz. 1109); rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 26 kwietnia 2010 r. w sprawie badania czytelności ulotki (Dz.U. Nr 84 poz. 551)
[1274] Pismo z 29 grudnia 2017 r.

na wezwanie sądu, sąd umorzy sprawę nie rozpatrując jej merytorycznie. Dlatego wierzyciel może o takie roszczenie wystąpić ponownie – wielu posługuje się tym schematem do skutku, czyli do momentu, gdy człowiek sprzeciwu nie złoży i nakaz zapłaty się uprawomocni.

Elektroniczne postępowanie upominawcze zostało pomyślane jako procedura służąca do dochodzenia niespornych roszczeń masowych. W jego efekcie, sąd wydaje nakaz zapłaty wyłącznie na podstawie twierdzeń powoda. Kiedy pozwany otrzyma taki nakaz, może się z nim zgodzić i zapłacić. Ale jeżeli kwestionuje dochodzone roszczenie, powinien wnieść sprzeciw – wówczas sprawa wraca do „normalnego" trybu, w którym pozwany będzie mógł przedstawić swoje racje. Jeżeli pozwany w takiej sytuacji wygra, sąd oddali powództwo, a sprawa roszczenia będzie ostatecznie zakończona (nie będzie można go więcej dochodzić).

Przepisy zawierają jednak lukę. Do pozwu w postępowaniu elektronicznym nie trzeba dołączać żadnych dokumentów (dowodów, pełnomocnictwa). Dopiero kiedy pozwany wniesie sprzeciw, sąd, który rozpatruje sprawę przekazaną do „normalnego" trybu, wzywa powoda do ich przedłożenia. Jeżeli wierzyciel ich nie przedstawi, postępowanie podlega umorzeniu. Oznacza to wprawdzie, że roszczenie (które może być np. przedawnione) nie zostanie uwzględnione, ale ponieważ sprawa nie została rozpatrzona merytorycznie, wierzyciel będzie mógł za jakiś czas ponownie spróbować wnieść pozew, znów w postępowaniu elektronicznym.

Ten schemat może się powtarzać wiele razy aż do momentu, w którym pozwany konsument nie wniesie sprzeciwu (choćby z roztargnienia lub myśląc, że sprawa została już rozstrzygnięta przez sąd). Wówczas nakaz zapłaty się uprawomocni i będzie można go skierować do egzekucji komorniczej.

Rzecznik przedstawił[1275] ten problem Ministrowi Sprawiedliwości, który w odpowiedzi[1276] stwierdził, że dostrzega pewne mankamenty systemu i prowadzi prace zmierzające do zapewnienia lepszej ochrony konsumentów (m.in. poprzez uniemożliwienie dochodzenia przedawnionych roszczeń).

[1275] V.510.222.2017, z 31 października 2017 r.
[1276] Pismo z 11 grudnia 2017 r.

Sprawa weksla. Wznowienie postępowania w sprawie o zapłatę[1277]

W sprawie tej nakaz zapłaty skierowano do (byłych już wówczas) małżonków na podstawie weksla. Jak się jednak okazało, weksel ten został podrobiony (jeden z małżonków sfałszował podpis drugiego).

Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł do Sądu Rejonowego w G. skargę o wznowienie postępowania cywilnego zakończonego prawomocnym nakazem zapłaty.

Kwestia podrobienia weksla znalazła swój finał w sądzie karnym – sprawca został prawomocnie uznany za winnego popełnienia przestępstwa. Dało to podstawy do wznowienia postępowania cywilnego, jednak poszkodowany spóźnił się z wniesieniem skargi. Skarga o wznowienie złożona przez Rzecznika okazała się natomiast skuteczna – prawomocny nakaz zapłaty został uchylony, a sprawa wobec poszkodowanego małżonka umorzona. Sąd obciążył także pozywającego przedsiębiorcę kosztami postępowania wskazując, że wytoczył powództwo w oparciu o sfałszowany dokument bez jakiejkolwiek jego weryfikacji.

Sprawy konsumentów. Spotkanie z przedstawicielami Konferencji Przedsiębiorstw Finansowych w Polsce oraz członkami Krajowej Rady Rzeczników Konsumentów

Rzecznik w działalności na rzecz praw konsumentów nie ogranicza się do kierowania postulatów legislacyjnych, ale stara się także pomagać w promowaniu dobrych praktyk obrotu gospodarczego.

27 września 2017 r. w Biurze Rzecznika odbyło się spotkanie przedstawicieli Konferencji Przedsiębiorstw Finansowych w Polsce oraz członków Krajowej Rady Rzeczników Konsumentów, podczas którego dyskutowano o doświadczeniach

[1277] V.511.367.2017

z działalnością firm windykacyjnych. Efektem jest zapowiedź rozwijania współpracy między Komisją Etyki KPF a rzecznikami konsumentów[1278].

Rzecznicy konsumentów są urzędnikami samorządowymi. Główne ustawowe zadanie powiatowych lub miejskich rzeczników polega na zapewnieniu konsumentom bezpłatnego poradnictwa i informacji prawnej w zakresie ochrony interesów konsumentów. W indywidualnych sprawach cywilnych, które mają charakter spraw konsumenckich, rzecznicy mogą udzielić wskazówek i porad, pomóc przy pisaniu pozwu lub innych pism. Mogą ewentualnie przeprowadzić mediację (nie zastępują oczywiście sądów w rozstrzyganiu spornych spraw).

[1278] Zobacz też: https://www.rpo.gov.pl/pl/content/z-jakimi-problemami-zmagaja-sie-rzecznicy-konsumentow-spotkanie-w-biurze-rpo

5. Środki ochrony praw i wolności

Art. 77 ust. 1 – Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej

Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej.

Przepis ten obejmuje każdego, komu została wyrządzona szkoda przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Ponadto oznacza on, że prawo do wynagrodzenia szkody przysługuje nie tylko obywatelowi polskiemu, ale także obcokrajowcom.

Komentatorzy wskazują różne źródła potencjalnej szkody, spowodowanej działaniem władz publicznych: jednostkowe działania faktyczne (czynności materialno-techniczne), wydanie aktu indywidualnego (orzeczeń sądowych, aktów administracyjnych), nienormatywne akty generalne, akty normatywne (z ustawami włącznie).

Konieczną przesłanką uzasadniającą roszczenie o wynagrodzenie szkody, jest stwierdzenie niezgodności z prawem działań organów władzy publicznej

Nowelizacja art. 156 Kodeksu postępowania administracyjnego[1279]

Kiedy możliwe jest stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej wydanej w PRL kilkadziesiąt lat temu?

Instytucja nieważności decyzji administracyjnych umożliwia naprawianie krzywd wyrządzonych rażąco bezprawnymi rozstrzygnięciami władz w PRL. W niektórych jednak przypadkach składanie wniosku po upływie wielu lat mogło stanowić przejaw nadużywania prawa. Miał temu zapobiec wyrok[1280] Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2015 r., w którym Trybunał orzekł o niekonstytucyjności przepisu art. 156 §2 Kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie, w jakim umożliwia stwierdzenie nieważności decyzji, gdy od wydania decyzji nastąpił znaczny upływ czasu, a decyzja była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy (przyszłej wierzytelności).

Resort spraw wewnętrznych i administracji zapowiadał zmiany w zakresie k.p.a., ale problem nie został rozwiązany. Zmian do art. 156 nie wprowadzono przy okazji ostatniej dużej nowelizacji kodeksu.

Skutkiem tego jest niepewność uczestników obrotu (a w tym i organów administracyjnych), czy w konkretnej sprawie dopuszczalne jest stwierdzenie nieważności danej decyzji, np. wydanej kilkadziesiąt lat temu, czy też nie. Jest to bez wątpienia stan niepożądany, naruszający poczucie prawnego bezpieczeństwa osób, które ukształtowały już swoje stosunki majątkowe i osobiste w oparciu o decyzje administracyjne sprzed wielu lat – nawet jeżeli były one wadliwe.

Nawiązując do wcześniejszych wystąpień[1281] Rzecznik po raz kolejny zwrócił się[1282] do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o informacje o stanie prac zmierzających do wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Minister odpowiedział[1283], że z uwagi na przygotowany w Senacie RP projekt nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie realizującym wytyczne Trybunału Konstytucyjnego, w MSWiA zaniechano takich prac. Dopiero kiedy

[1279] IV.7004.45.2015
[1280] Sygn. P 46/13
[1281] Informacja za 2016 r., s. 322-323
[1282] IV.7004.45.2015 z 28 kwietnia 2017 r.
[1283] Pismo z 31 maja 2017 r.

połączone komisje senackie wycofały się z projektu, prace w MSWiA zostały podjęte na nowo.

Na kolejne pytanie Rzecznika[1284] Minister odpowiedział[1285], że 26 czerwca 2017 r. odbyło się robocze spotkanie przedstawicieli ministerstw, w których prowadzone są postępowania administracyjne. Obecni zgodzili się, że nowelizacja art. 156 Kodeksu postępowania administracyjnego jest potrzebna i trzeba ograniczyć czasowo możliwość stwierdzania nieważności decyzji wydanych z rażącym naruszeniem prawa. Nie zostało jednak wypracowane jednolite stanowisko. Oznacza to, że działania są prowadzone nadal, ale sfinalizowanie obowiązku dostosowania treści art. 156 k.p.a. do standardów konstytucyjnych nie nastąpi szybko.

☞ Problem reprywatyzacji, którego dotyczy powyższe zagadnienie prawne, opisany jest przy art. 64 Konstytucji (Prawo własności)

Odszkodowania dla rodzin osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległości Polski[1286]

Rodziny poległych i zamordowanych w walkach o niepodległość Polski nie mają prawa do odszkodowania, jeśli miejsce zgonu osoby bliskiej znajduje się dziś poza granicami Rzeczypospolitej.

Przesłanka miejsca zamieszkania (*domicylu*) określona w ustawie o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego[1287] pomija wśród uprawnionych do odszkodowania rodziny tych osób represjonowanych, którzy zmarli w wyniku represji radzieckich organów państwowych na terenach utraconych przez Polskę po 1946 r.

Zdaniem Rzecznika nie spełnia to standardów konstytucyjnych wynikających przede wszystkim z zasady równości podmiotów wobec prawa. Rzecznik zwrócił się[1288] do Ministra Sprawiedliwości rozważenie stosownej nowelizacji.

[1284] Pismo z 25 września 2017 r.
[1285] Pismo z 27 października 2017 r.
[1286] II.513.17.2014
[1287] Ustawa z 23 lutego 1991 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 1583)
[1288] II.513.17.2014 z 12 stycznia 2017 r.

Minister odpowiedział, że podziela pogląd Rzecznika[1289], kwestia ewentualnej nowelizacji wykracza jednak poza zakres spraw zdefiniowanych przez ustawę o działach administracji rządowej dla działu administracji sprawiedliwość. Jednocześnie wskazał, że w Sejmie procedowany jest senacki projekt[1290] ustawy o zmianie ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego. Przy tej okazji – na wniosek Rzecznika – mogłaby zostać rozważona także kwestia przesłanki domicylu, jako jednego z warunków uzyskania uprawnienia do odszkodowania i zadośćuczynienia. Rzecznik zwrócił się więc o zajęcie się tą kwestią do Przewodniczącego Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu[1291]. Komisja sprawę omawiała.

☞ Problem osób represjonowanych w stanie wojennym (ale nie pozbawionych wolności) opisany jest przy art. 44 Konstytucji (Wstrzymanie biegu przedawnienia)

[1289] Pismo z 8 lutego 2017 r.
[1290] Druk sejmowy nr 665
[1291] Pismo z 20 lutego 2017 r.

Art. 77 ust. 2 – Prawo do drogi sądowej

Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw.

Regulacja ta ma uniwersalny wymiar. Gwarantuje drogę sądową nie tylko w sprawach o roszczenia odszkodowawcze wobec władzy publicznej, ale również gwarantuje drogę sądową w orzekaniu o wszelkich przypadkach naruszenia praw i wolności.

Prawo do sądu należy do jednych z podstawowych praw jednostki i stanowi jedną z fundamentalnych gwarancji praworządności. Komentatorzy podkreślają, że zakres przedmiotowy ustępu 2 ma nieporównywalnie szerszy charakter i wiąże się raczej z art. 45 ust. 1 Konstytucji niż z art. 77 ust.1. Oba wspomniane przepisy nie powtarzają swojej treści, art. 45 stanowi pozytywne ujęcie prawa do sądu, natomiast art. 77 ust 2. negatywne.

Art. 77 ust. 2 dotyczy dochodzenia naruszonych wolności i praw zagwarantowanych w Konstytucji RP. Sąd Najwyższy stwierdził, że posługuje się on pojęciem drogi sądowej w szerokim znaczeniu, obejmującej postępowanie przed jakimkolwiek sądem przewidzianym w art. 175 Konstytucji, a więc przed Sądem Najwyższym, sądami powszechnym, administracyjnymi i wojskowymi.

Dopuszczalność drogi sądowej w sprawie o nakazanie dłużnikowi opuszczenia i opróżnienia pomieszczenia tymczasowego[1292]

Rzecznik zgłosił[1293] udział w postępowaniu przed Sądem Najwyższym i przedstawił stanowisko, zgodnie z którym w sprawie o nakazanie dłużnikowi opuszczenia i opróżnienia tymczasowego pomieszczenia dopuszczalna jest droga sądowa.

W ocenie Rzecznika z treści art. 1046 §4 zd. trzecie Kodeksu postępowania cywilnego nie można wywodzić poglądu o wyłączeniu drogi sądowej w takich sprawach. W opinii Rzecznika jeżeli dłużnikowi nie przysługuje tytuł prawny do innego lokalu lub pomieszczenia, w którym może zamieszkać, to komornik musi wstrzymać się z dokonaniem czynności do czasu, gdy gmina wskaże tymczasowe pomieszczenie. Jednakże okres wstrzymania czynności egzekucyjnych nie może być dłuższy niż 6 miesięcy. Jeśli w tym czasie gmina nie wskaże dłużnikowi tymczasowego pomieszczenia, wówczas komornik podejmuje dalsze czynności zobowiązującego dłużnika do opróżnienia lokalu służącego zaspokojeniu jego potrzeb mieszkaniowych. Zaś fakt, że gmina w ciągu owych 6 miesięcy wstrzymania czynności egzekucyjnych nie wskazała tymczasowego pomieszczenia, powoduje po pierwsze, że eksmisja z lokalu służącemu dłużnikowi do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych może odbyć się do noclegowni, schroniska lub podobnej placówki, a po drugie, że komornik ma obowiązek powiadomić właściwą gminę, że nadal istnieje potrzeba zapewnienia dłużnikowi tymczasowego pomieszczenia.

Taka regulacja ma zapobiegać przewlekłości postępowań egzekucyjnych i sytuacjom, w których prawomocny wyrok sądowy nie może być zrealizowany przez długi i nie dający się z góry określić czas.

W ocenie Rzecznika celem ustawodawcy, który wprowadził sześciomiesięczny termin wstrzymania czynności egzekucyjnych, było wyłącznie zapobieżenie długotrwałości postępowania egzekucyjnego, nie zaś przekazanie kompetencji sądu powszechnego do rozstrzygnięcia sprawy cywilnej o nakazanie dłużnikowi opuszczenia i opróżnienia pomieszczenia tymczasowego –

[1292] IV.510.90.2017
[1293] IV.510.90.2017 z 16 sierpnia 2017 r., sygn. akt III CZP 61/17

komornikowi sądowemu. Przyjęcie odwrotnej tezy, zdaniem Rzecznika, prowadziłoby do naruszenia konstytucyjnego prawa do sądu.

Sąd Najwyższy odmówił[1294] podjęcia uchwały w tej sprawie wyjaśniając w ustnym uzasadnieniu, że sąd pytający w istocie nie miał żadnych wątpliwości co do tego, że w omawianej kategorii spraw droga sądowa jest dopuszczalna i dlatego nie wymagało to podjęcia rozstrzygnięcia przez Sąd Najwyższy.

Pozbawienie przedsiębiorców prawa do poddania rozstrzygnięcia organu kontroli sądowej[1295]

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał skargę konstytucyjną, do której Rzecznik zgłosił[1296] udział w postępowaniu, dotyczącą pozbawienia przedsiębiorców prawa do poddania rozstrzygnięcia organu kontroli sądowej.

Trybunał podzielił stanowisko Rzecznika i orzekł[1297], że art. 3 §2 pkt 2 i pkt 4 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[1298] rozumiany jako wyłączający możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego na postanowienie o stwierdzeniu niedopuszczalności sprzeciwu wniesionego na podstawie art. 84c ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej[1299] jest niezgodny z konstytucyjnym prawem do sądu, zakazem uchwalania przepisów zamykających drogę sądową do dochodzenia naruszonych wolności i praw oraz wolnością działalności gospodarczej.

Brak możliwości wznowienia postępowania na gruncie ustawy o referendum ogólnokrajowym i ustawy o referendum lokalnym

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek[1300] Rzecznika dotyczący stwierdzenia niezgodności z Konstytucją przepisów ustawy o referendum

[1294] Postanowienie z 21 grudnia 2017 r., sygn. akt III CZP 61/17
[1295] V.7100.31.2015
[1296] Informacja RPO za 2015 r., str. 216
[1297] Wyrok TK z 20 grudnia 2017 r., sygn. akt SK 37/15
[1298] Ustawa z 20 sierpnia 2002 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 270, z późn. zm.)
[1299] Ustawa z 2 lipca 2004 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 584, z późn. zm.)
[1300] Informacja RPO za 2015 r., str. 43

ogólnokrajowym[1301] i ustawy o referendum lokalnym[1302] w zakresie, w jakim wyłączają dopuszczalność wznowienia postępowania.

Trybunał uwzględnił wniosek Rzecznika i orzekł w 2017 r. [1303], że zaskarżone przepisy są niezgodne z konstytucyjnym prawem do sądu oraz zakazem zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Trybunał uznał, że skrócenie i uproszczenie postępowań na gruncie ww. przepisów jest uzasadnione funkcją, jaką one pełnią w toku kampanii referendalnej, tj. zapewniają obywatelom szybki dostęp do prawdziwych informacji na temat spraw poddanych pod referendum, uniemożliwiając manipulowanie nimi. Niemniej jednak nawet skrócenie i uproszczenie postępowania przez ustawodawcę, ze względu na jego charakter i funkcje, nie może prowadzić do naruszenia prawa do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości.

Możliwość wznowienia postępowania karnego

Sąd Najwyższy uznał (w uchwale z 26 czerwca 2014 r.)[1304], że postępowanie karne można wznowić na podstawie art. 540 §3 k.p.k. nawet wówczas, gdy wobec oskarżonego nie zapadł wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka o naruszeniu Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Wznowienie postępowania jest możliwe także w sytuacji, gdy wyrokiem Trybunału stwierdzono naruszenie praw konwencyjnych w sprawie o identycznej sytuacji faktycznej i prawnej.

W ocenie Rzecznika wspomniany przepis wymaga doprecyzowania. Wznowienie postępowania sądowego zakończonego prawomocnym wyrokiem jest nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia. Zgodnie z art. 540 §3 k.p.k. postępowanie wznawia się na korzyść oskarżonego, gdy potrzeba taka wynika z rozstrzygnięcia organu międzynarodowego działającego na mocy umowy międzynarodowej ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską.

W ocenie Rzecznika sąd rozpatrujący wniosek o wznowienie powinien sprawdzić, czy skazany skierował skargę do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Można też przyjąć rozwiązanie, które umożliwi złożenie wniosku

[1301] Ustawa z 14 marca 2003 r. (Dz.U. Nr 57, poz. 507, z późn. zm.)
[1302] Ustawa z 15 września 2000 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 706, z późn. zm.)
[1303] Wyrok z 20 kwietnia 2017 r., sygn. akt K 10/15
[1304] I KZP 14/14

o wznowienie na podstawie art. 540 §3 k.p.k. dopiero po upływie terminu na złożenie skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Jeżeli sąd rozpatrujący wniosek o wznowienie dowie się o złożeniu przez skazanego skargi do Strasburga, powinien mieć możliwość zawieszenia postępowania do czasu jej rozstrzygnięcia.

Rzecznik zwrócił się[1305] do Ministra Sprawiedliwości o poinformowanie, czy resort rozważa doprecyzowanie obowiązujących w tym zakresie regulacji. Odpowiedzi nie otrzymał.

☞ Problem rozwiązywania stosunku pracy w różnych instytucjach i służbach państwowych w taki sposób, że pracownicy nie mają możliwości odwołania do sądu opisany jest przy art. 60 Konstytucji (Prawo równego dostępu do służby publicznej)

☞ Problem sądowej kontroli orzeczeń komisji regulacyjnych (w sprawie zwrotu majątku) omówiony jest przy art. 64 Konstytucji (Prawo do własności)

[1305] II.511.219.2016 z 7 lutego 2017 r.

Art. 78 – Prawo do dwóch instancji

Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa.

Konstytucja gwarantuje stronom prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji.

Jak orzekł Trybunał Konstytucyjny, organ rozpoznający środek zaskarżenia powinien mieć możliwość merytorycznej oceny prawidłowości rozstrzygnięcia w sprawie[1306]*. „Konstytucyjne prawo zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji stanowi bardzo istotny czynnik urzeczywistniania tzw. sprawiedliwości proceduralnej"*[1307]*.*

[1306] wyrok TK z 24 lutego 2015 r., K 34/12
[1307] wyrok TK z 16 listopada 1999 r., SK 11/99

Sprawa przedsiębiorcy z województwa podkarpackiego[1308]

Do Rzecznika zwrócił się producent żywności, któremu inspekcja jakości handlowej (JHARS) wymierzyła karę pieniężną. Przedsiębiorca odwołał się, jednak Główny Inspektor JHARS stwierdził, że odwołanie jest niedopuszczalne.

W 2017 r. Naczelny Sąd Administracyjny rozstrzygnął[1309]sprawę zainicjowaną przez Rzecznika Praw Obywatelskich jeszcze w 2015 r.

W sprawie tej organ drugiej instancji stwierdził niedopuszczalność odwołania od decyzji wydanej w pierwszej instancji z uwagi na to, że decyzja ta nie została doręczona ustanowionemu w sprawie pełnomocnikowi, a bezpośrednio przedsiębiorcy, który wniósł odwołanie.

Rzecznik wniósł o stwierdzenie nieważności postanowienia stwierdzającego niedopuszczalność odwołania, jako wydanego z rażącym naruszeniem prawa. Organ, do którego Rzecznik skierował wystąpienie, jak również wojewódzki sąd administracyjny[1310], odmówiły uznania takiego charakteru naruszenia prawa. Dopiero Naczelny Sąd Administracyjny uwzględnił stanowisko Rzecznika i uchylił zaskarżony wyrok, jak również postanowienia wydane w administracyjnym toku instancji.

Od użycia przymusu bezpośredniego przez funkcjonariusza CBA nie przysługuje zażalenie

Na środek przymusu bezpośredniego zastosowany przez funkcjonariusza straży miejskiej, zażalenie przysługuje, natomiast na te zastosowane przez funkcjonariusza Centralnego Biura Antykorupcyjnego już nie. W 2017 r. Trybunał Konstytucyjny nie zajął się jednak wnioskiem RPO ze stycznia 2016 r. w sprawie przepisów szeregu ustaw, które nie przewidują możliwości złożenia zażalenia na zastosowanie środków przymusu bezpośredniego oraz broni palnej[1311].

[1308] V.7108.116.2015
[1309] Wyrok z 8 listopada 2017 r., sygn. akt II GSK 1547
[1310] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 20 grudnia 2016 r., sygn. akt VI SA/Wa 379/16
[1311] II.511.1869.2014, wniosek z 25 stycznia 2016 r.

Zaskarżone przepisy są w ocenie Rzecznika niezgodne zarówno z postanowieniami Konstytucji, jak i Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Tak poważna ingerencja w prawa i wolności obywatelskie wymaga zagwarantowania skutecznych środków kontroli zasadności i legalności stosowanych wobec jednostki środków przymusu bezpośredniego i broni palnej. Jest to szczególnie istotne, zważywszy na fakt, że z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wynika, iż stosowanie w sposób nieproporcjonalny środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy publicznych może przybrać zakazaną formę nieludzkiego lub poniżającego traktowania.

Art. 79 ust. 1 – Prawo do skargi konstytucyjnej

Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji.

Ochronie za pomocą skargi konstytucyjnej podlegają konstytucyjne wolności i prawa, które zostały naruszone. Prawo to przysługuje każdemu, a więc nie jest związane z faktem posiadania obywatelstwa polskiego (wyjątki przewiduje Konstytucja w ust. 2, a dotyczą one tylko cudzoziemców starających się w Polsce o azyl lub o uzyskanie statusu uchodźcy).

Komentatorzy zauważają, że powszechna skarga konstytucyjna stanowi filar demokratycznego państwa prawnego. Sankcje w postaci orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego powinny być stosowane wówczas, kiedy organ stanowiący prawo, w tym i parlament, zlekceważył konstytucyjne prawo jednostki.

Trzeba pamiętać, że wniesienie skargi konstytucyjnej jest możliwe tylko w przypadku, gdy orzeczenie sądu lub decyzja organu administracji była ostateczna

Rzecznik korzysta z ustawowych możliwości i wspiera osoby wnoszące skargi konstytucyjne przystępując do postępowań zainicjowanych takimi skargami. W 2017 r. Rzecznik przystąpił do 10 postępowań wszczętych przed Trybunałem Konstytucyjnym w wyniku wniesienia skargi konstytucyjnej.

☞ O konsekwencjach zmian w funkcjonowaniu Trybunału Konstytucyjnego dla obywateli – patrz art. 45 Konstytucji (Prawo do sądu)

Art. 80 – Prawo wystąpienia do RPO

Każdy ma prawo wystąpienia, na zasadach określonych w ustawie, do Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej.

Do Rzecznika może zwrócić się obywatel polski, cudzoziemiec znajdujący się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, osoba prawna, organizacja obywateli lub inna jednostka organizacyjna, jeśli może być podmiotem praw i obowiązków.

Rzecznik może podjąć przewidziane prawem czynności na wniosek obywateli i ich organizacji, organów samorządowych, a także z własnej inicjatywy na podstawie wyników analizy obowiązujących przepisów prawnych, przeprowadzonej kontroli, informacji uzyskanej za pośrednictwem środków masowego przekazu itp.

Bliżej zadania Rzecznika określają art. 208-212 Konstytucji oraz ustawa.

Sprawy wpływające do Rzecznika

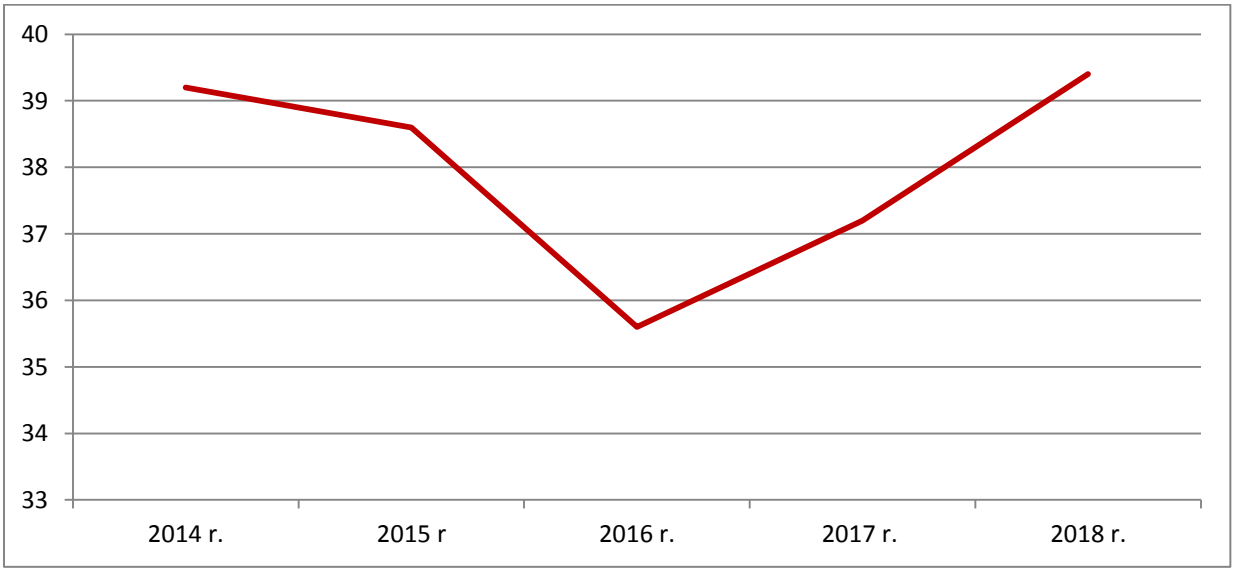
W 2017 r. do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęło ogółem 52 836 pism. Spraw nowych było 22 800.

☞ Szczegółowe statystyki są w Załączniku nr 1 do Informacji

Rzecznik i jego Biuro

Budżet przyznany RPO przez parlament w ostatnich pięciu latach:

2018 r.	39,4 mln
2017 r.	37, 2 mln
2016 r.	35,6 mln
2015 r	38,6 mln
2014 r.	39,2 mln



Od 2015 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi o powiększenie budżetu. W 2017 r. RPO wnosił o 42 mln 639 tys. zł, tj. o 5 mln. 457 tys. zł więcej niż w 2017 r. Budżet Rzecznika w 2017 roku był niższy od przyznanego w 2012 roku. Zmniejszenie budżetu nastąpiło w 2016 roku – do poziomu z roku 2011.

Rzecznik przedstawiając projekt budżetu wskazuje, że ma kłopoty z realizacją nałożonych na niego zadań. W latach 2011-2016 z Biura odeszło wielu pracowników z doświadczeniem zawodowym. Znalezienie nowych osób

z podobnymi kwalifikacjami jest bardzo trudne, a w niektórych przypadkach wręcz niemożliwe. Pilną sprawą jest zwłaszcza zbyt słaba obsada zespołów odpowiedzialnych za analizowanie wniosków o kasacje i skargi kasacyjne (dwa etaty). Także realizacja zadania zapobiegania torturom w miejscach pozbawienia wolności wymaga wsparcia (4 etaty). Rzecznik ma też obowiązek wyremontowania zabytkowego budynku powierzonego mu przez Skarb Państwa na biuro przy ul. Długiej 23/25 w Warszawie (4 mln zł).

W momencie przyjmowania budżetu na rok 2017 finalizowane były prace nad wprowadzeniem nowego zadania dla RPO – sprawnego i profesjonalnego rozpoznawanie żądań dotyczących wniesienia skargi nadzwyczajnej. Kwestia ta została jednak zupełnie pominięta przez ustawodawcę, który założył, że wykonanie tego nowego zadania będzie możliwe w ramach dotychczasowych możliwości budżetowych

Alfabet RPO. Większy nacisk na jasne komunikowanie się, by ludzie mogli realnie korzystać ze swoich praw[1312]

Rzecznik zauważa, zwłaszcza w czasie spotkań regionalnych w kraju, że wielu ludzi nawet nie zdaje sobie sprawy, że ich prawa są naruszane. Ludzie opowiadają Rzecznikowi swoje historii niepewni, czy mają w ogóle prawo zwracać się o pomoc.

Dlatego Rzecznik kładzie większy nacisk na komunikację i na jasne wyjaśnianie, czym są prawa obywatelskie i jak RPO może pomóc. Przykładem jest broszura „Alfabet RPO", w której opisane są problemy ludzi (po jednym na każdą literę) i wyjaśnienia, co w tej sprawie daje się zrobić. Broszura pokazuje też w prosty sposób, jak szeroki jest zakres działalności Rzecznika i jak wiele problemów mają współobywatele.

[1312] Alfabet Rzecznika Praw Obywatelskich. Problemy zgłaszane przez obywateli do RPO Adama Bodnara od 2015 r.

Odebranie Rzecznikowi możliwości kierowania wniosków do Trybunału Konstytucyjnego wówczas, gdy niekonstytucyjny przepis, na podstawie którego została załatwiona sprawa obywatela, został już uchylony.

Regulacja zawarta w art. 59. ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w istotny sposób ogranicza możliwość podejmowania spraw osób zwracających się do RPO. W jej wyniku Rzecznik został pozbawiony możliwości kierowania wniosków do Trybunału Konstytucyjnego wówczas, gdy niekonstytucyjny przepis, na podstawie którego została załatwiona sprawa obywatela, został już uchylony.

W takich sytuacjach wniosek skierowany do Rzecznika przestał pełnić rolę skutecznego środka ochrony praw jednostki.

Niestety, Trybunał w tym zakresie umorzył postepowanie z wniosku RPO, uznając, że kwestionowany przepis jest wynikiem zaniechania ustawodawczego a nie pominięcia, które podlega jego kontroli[1313].

☞ Problem funkcjonowania instytucji Rzecznika - dostęp do niejawnej treści uzasadnienia orzeczenia oraz akt kontrolnego postępowania sprawdzającego funkcjonariusza Agencji Wywiadu omówiony w Części II Ochrona Praw Funkcjonariuszy

[1313] Wyrok z 24 października 2017 r., sygn. K1/17

Inne standardy normatywne

Art. 2 – Zasada praworządności

Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

To podstawowa zasada demokratycznego państwa prawnego. Oznacza ona, że państwo ma być rządzone prawem, prawo stoi ponad państwem (przedstawicielami władzy), ma być wytyczną działania dla władz i dla społeczeństwa. Zasada ta ma również zabezpieczać wpływ obywateli na władzę państwową i ich udział w podejmowaniu decyzji państwowych.

Przepis ten mówi także o tym, że działalność państwa i jego organów ma być oparta na wartościach, które dobrze służą zapewnieniu praworządności, wyraża on bowiem zasadę legalizmu. Z tej zasady wynika między innymi najwyższa ranga Konstytucji w systemie źródeł prawa, i rola ustaw, ich priorytet w tworzeniu porządku prawnego w państwie (koncepcja hierarchicznej budowy systemu źródeł prawa).

Nieodzownym elementem zasady demokratycznego państwa prawnego pozostają reguły stanowienia prawa, określane czasem jako zasady przyzwoitej legislacji. Należy tutaj wymienić m.in.:

- *zasadę niedziałania prawa wstecz (*lex retro non agit*),*
- *zasadę ochrony praw słusznie nabytych,*
- *zasadę ochrony interesów w toku,*
- *nakaz zachowania odpowiedniego okresu dostosowawczego przy wprowadzaniu nowych norm prawnych w życie (*vacatio legis*),*
- *zasadę pewności (określoności) prawa, nakazującą formułowanie przepisów prawa w sposób jasny.*

Opłaty za obowiązkową wymianę prawa jazdy[1314]

Przepisy przewidujące obowiązek poniesienia opłaty za wymianę prawa jazdy z powodu zmiany danych wynikającej z działań organów władzy publicznej naruszyły zawartą w art. 2 Konstytucji zasadę zaufania obywateli do państwa i prawa. Tak stwierdził[1315] Trybunał Konstytucyjny po rozpoznaniu wniosku Rzecznika[1316].

Trybunał zgodził się z Rzecznikiem, że w sytuacji gdy np. rada gminy postanowi z własnej inicjatywy zmienić nazwę ulicy, co powoduje obowiązek wymiany prawa jazdy, obywatel nie powinien być zmuszony do ponoszenia kosztów wydania nowego dokumentu i uiszczenia opłaty ewidencyjnej. W takich przypadkach, w poszanowaniu zasady lojalności państwa wobec obywateli, ustawodawca powinien całkowicie odstąpić od pobierania opłat za wymienione czynności, których koszty powinny zostać pokryte ze środków publicznych.

Instytucja pytań prawnych[1317]

Rzecznik zgłosił[1318] udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie z wniosku grupy posłów, w którym zakwestionowana została konstytucyjność przedstawiania przez sądy Sądowi Najwyższemu zagadnień prawnych powstałych przy rozpoznawaniu konkretnej sprawy

Pierwsza grupa zarzutów dotyczyła tego, że przepisy Kodeksu postępowania cywilnego, Kodeksu postępowania karnego, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie określają w sposób precyzyjny pojęcia „zagadnienie prawne", z którym dany sąd rozpoznający sprawę może zwrócić się do Sądu Najwyższego czy też Naczelnego Sądu Administracyjnego. W ocenie Rzecznika odwołanie się przez ustawodawcę w treści zaskarżonych przepisów do ogólnego pojęcia „zagadnienie prawne" było zabiegiem legislacyjnym prawidłowym i niezbędnym dla uelastycznienia tych

[1314] V.511.702.2014
[1315] Wyrok z 14 grudnia 2017 r., sygn. akt K 36/15
[1316] Informacja RPO za 2015 r., str. 218
[1317] IV.510.70.2017
[1318] IV.510.70.2017 z 5 lipca 2017 r., sygn. akt K 7/17

przepisów, umożliwiającym właściwe ich funkcjonowanie w zróżnicowanych stanach faktycznych. Jednocześnie, zdaniem Rzecznika, to pojęcie zostało dookreślone w jedyny możliwy i racjonalny sposób na poziomie ustawowym, przez takie zwroty jak „budzące poważne wątpliwości", „istotne", „wymagające zasadniczej wykładni". Zostało ono również skonkretyzowane w orzecznictwie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Druga grupa zarzutów odnosiła się do faktu, że poprzez związanie sądu uchwałą podjętą przez Sąd Najwyższy (i Naczelny Sąd Administracyjny) dochodzi do naruszenia przepisów Konstytucji, zgodnie z którymi sędziowie podlegają tylko Konstytucji i ustawom. Zdaniem Rzecznika powyższych zarzutów nie można podzielić, ponieważ oparte są one na fragmentarycznym odczytaniu Konstytucji. Wnioskodawcy odwołali się do zasady niezawisłości sędziowskiej oraz prawa do sądu, nie odnosząc się w swoich rozważaniach do przepisów Konstytucji, z których wynika, że Sąd Najwyższy sprawuje nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania. W procedurach uregulowanych zaskarżonymi przepisami Sąd Najwyższy (i Naczelny Sąd Administracyjny) nie dokonuje oceny prawnej stanu faktycznego sprawy, ale jedynie wyjaśnia treść konkretnego przepisu i to w sposób oderwany od okoliczności danej sprawy.

Rzecznik stoi na stanowisku, że zagadnienia prawne przedstawiane do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu (i Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu) stanowią jedną z proceduralnych gwarancji sprawiedliwości i pewności prawa. Ich wyeliminowanie z obrotu prawnego doprowadziłoby do pogłębienia niesprawiedliwości i nieprzewidywalności orzecznictwa sądowego, co w sposób oczywisty prowadziłoby do naruszenia zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, a konsekwencjami wyeliminowania mechanizmów korygujących niespójności systemu prawnego zostaliby obciążeni sami obywatele.

Ze względu na cofnięcie wniosku przez grupę posłów Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w tej sprawie[1319].

[1319] Postanowienie z 11 kwietnia 2018 r., sygn. K 7/17

Art. 11 – Wolność tworzenia i działania partii politycznych

1. Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania partii politycznych. Partie polityczne zrzeszają na zasadach dobrowolności i równości obywateli polskich w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa.

2. Finansowanie partii politycznych jest jawne.

Konstytucja Rzeczypospolitej, przyjmując zasadę pluralizmu politycznego, zapewnia wolność tworzenia i działania partii politycznych. Stanowi jednocześnie, że mają one zrzeszać obywateli polskich na zasadzie dobrowolności i równości.

Za formy organizacji społeczeństwa obywatelskiego, które realizują się w zasadzie pluralizmu, należy uznać m.in. takie podmioty jak: partie polityczne (art. 11 oraz 13 Konstytucji RP), związki zawodowe, organizacje społeczno-zawodowe rolników, stowarzyszenia, ruchy obywatelskie, inne dobrowolne zrzeszenia oraz fundacje (art. 12 Konstytucji RP).

Celem partii politycznych jest demokratyczny udział w rządzeniu lub przynajmniej pośredni wpływ na władzę. Żeby pluralizm polityczny mógł funkcjonować prawidłowo, niezbędne jest istnienie pewnych sprzyjających warunków prawnych, społecznych i politycznych. Przede wszystkim konieczne jest istnienie wolnych i obiektywnych środków masowego przekazu (wolne media), wolne wybory, odpowiednie zasady finansowania działalności politycznej i in.

Finansowanie partii politycznych[1320]

Rzecznik zgłosił udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie obowiązku odrzucenia przez PKW sprawozdania finansowego partii politycznej, jeśli gromadziła pieniądze lub płaciła na kampanię z pominięciem Funduszu Wyborczego, niezależnie od okoliczności, przyczyn i skali naruszeń[1321].

W ocenie Rzecznika wszelkie rozwiązania, które mogą wpłynąć na funkcjonowanie partii politycznych, powinny być skonstruowane z namysłem. Tymczasem, na podstawie obecnie obowiązujących przepisów ustawy o partiach politycznych[1322], Państwowa Komisja Wyborcza ma obowiązek przyjąć lub odrzucić sprawozdanie, bez możliwości oceny charakteru i skali naruszeń.

Zdaniem Rzecznika taki „automatyzm" budzi uzasadnione wątpliwości. Utrata subwencji przysługującej z budżetu państwa w zdecydowanie negatywny sposób wpływa na funkcjonowanie partii politycznych, a w szczególności na realizację celu istnienia partii politycznych, jakim jest oddziaływanie metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa.

Rzecznik stoi na stanowisku, że słusznym jest zamierzenie ustawodawcy, by sankcja skutkowała wyrównaniem, w pewnym zakresie, szans partii politycznych w przypadku, gdy którakolwiek z nich odniosła korzyści wskutek naruszenia prawa. Wyraźna jest przy tym intencja ograniczenia ryzyka korupcji politycznej w funkcjonowaniu systemu partii politycznych, w tym m.in. bezprawnego uzyskiwania korzyści przez partie z podejrzanych źródeł. Jednak daleko idące konsekwencje przewidziane przez ustawę o partiach politycznych stanowią bez wątpienia bardzo poważną dolegliwość. Całkowita utrata prawa do subwencji powinna być rozwiązaniem najsurowszym i ostatecznym, możliwym do zastosowania jedynie, gdy analizowane naruszenie miało wybitnie szeroką skalę lub szczególnie naganny charakter i stanowiło poważne zagrożenie dla systemu partyjnego.

[1320] VII.610.11.2016
[1321] VII.610.11.2016 z 21 kwietnia 2017 r., sygn. akt P 8/17
[1322] Ustawa z 27 czerwca 1997 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 155 poz. 924, ze zm.)

☞ O skutkach zmian w obsadzie Państwowej Komisji Wyborczej dla kontrolowania finansów partii politycznych mowa jest przy okazji art. 62 Konstytucji (Prawa wyborcze)

Art. 15 – Decentralizacja władzy publicznej

1. Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej.

2. Zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych określa ustawa.

Zasada decentralizacji wyraża ideę, by władza była jak najbliżej obywatela. Jej najważniejszym aspektem jest decentralizacja poprzez samorząd lokalny.

Zasada ta określa, że zasadniczy podział terytorialny państwa, powinien uwzględniać więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe istniejące między obywatelami i mieszkańcami Polski. Dodatkowo zapewnia on jednostkom samorządu terytorialnego możliwość wykonywania zadań publicznych.

Sprawa powiększenia Opola[1323]

1 stycznia 2017 r. [1324], jak wspomniano wyżej (patrz art. 35 Konstytucji) do Opola zostały przyłączone obszary czterech sąsiednich gmin[1325]. Sprawa ta pokazała także istotne wady ustawowej procedury zmian w podziale terytorialnym państwa. Rada Ministrów zmieniła bowiem granice przy zdecydowanym sprzeciwie mieszkańców obszarów przyłączanych do Opola.

Z uwagi na tempo dokonanych zmian, pozbawienie czterech gmin obszarów, na których zlokalizowane są tereny inwestycyjne (a tym samym dochodów z podatku od nieruchomości i pomniejszenie przypadającego im dotychczas udziału w PIT i CIT) doprowadziło do istotnego zagrożenia możliwości wykonywania zadań publicznych. Co więcej, pomniejszone gminy nie dysponowały żadnym skutecznym środkiem kontroli zgodności z prawem dokonanej przez Radę Ministrów zmiany granic (próba zakwestionowania rozporządzenia Rady Ministrów przed Trybunałem Konstytucyjnym zakończyła się umorzeniem postępowania[1326] – Trybunał uznał, że nie jest władny kontrolować sposobu dokonania zmian w podziale terytorialnym państwa). W tym kontekście, zadeklarowana przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji[1327] „otwartość na dyskusję" w tym przedmiocie oceniona być musi jako dalece niewystarczająca – wynikająca z ustawy o samorządzie gminnym[1328] procedura zmian granic gmin wymaga pilnej reformy.

[1323] V.604.31.2015 i V.600.4.2016
[1324] Data wejścia w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2016 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany nazwy gminy (Dz.U. poz. 1134)
[1325] Gmina Dobrzeń Wielki, gmina Dąbrowa, gmina Komprachcice, gmina Prószków
[1326] Postanowienie z 8 lutego 2017 r., sygn. akt U 2/16
[1327] Pismo z 30 sierpnia 2016 r., stanowiące odpowiedź na wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z 22 lipca 2016 r., nr V.604.31.2015
[1328] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1875, z późn. zm.)

Czy gmina Drawsko Pomorskie będzie musiała spłacić cudze długi? Sprawa przyłączenia gminy Ostrowice do gminy Drawsko[1329]

Gmina Ostrowice (woj. zachodniopomorskie) znajduje się w katastrofalnej sytuacji finansowej (od końca 2016 r. rolę jej organów pełni rządowy komisarz). Ale jeśli – jak planuje rząd – zostanie zniesiona, a jej tereny przyłączone do gminy Drawsko Pomorskie, ta ostatnia przejmie liczące kilkadziesiąt milionów złotych zadłużenie. W ten sposób sama znajdzie się w trudnej sytuacji, oznaczającej – w najlepszym razie – zamrożenie na kilka lat lokalnych inwestycji.

Rzecznik Praw Obywatelskich w wystąpieniach do Ministra Rozwoju i Finansów oraz Ministra Spraw Wewnętrznych[1330] wskazywał na szereg niedoskonałości i niejasności obecnie funkcjonujących regulacji (zarówno w sferze ekonomicznej, jak również prawnej, m.in. kwestii obowiązywania prawa lokalnego). Rozmawiał też z mieszkańcami obu gmin w czasie spotkań regionalnych w województwie zachodniopomorskim we wrześniu 2017 r.

Na razie rząd postanowił odłożyć decyzje o losach gminy Ostrowice i nie przeprowadzać zmian z dniem 1 stycznia 2018 r. [1331].

[1329] V.604.21.2017
[1330] V.604.21.2017 z 13 października 2017 r.
[1331] Pismo Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 8 listopada 2017 r.

Art. 22 – Wolność działalności gospodarczej

Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.

Co do zasady Konstytucja gwarantuje wolność działalności gospodarczej – jest to jedna z podstaw naszego ustroju. Tak jak artykuł 21 określa warunki dopuszczalnego przez Konstytucję ograniczenia prawa własności, tak artykuł 22 zakłada dopuszczalność ograniczenia wolności działalności gospodarczej. Sformułowane zostały w nim określone warunki, od których spełnienia zależy dopuszczalność tego ograniczenia.

Pierwszy warunek to zastosowanie drogi ustawowej. Nie można zatem ograniczeń tego rodzaju wprowadzać innym aktem prawnym niż ustawa (np. nie może wprowadzić ich samodzielnie władza wykonawcza lub w drodze aktów prawnych Rada Ministrów czy ministrowie).

Drugie ograniczenie, podobnie jak w przypadku wywłaszczenia, polega na tym, że jest ono dopuszczalne tylko ze względu na ważny interes publiczny. Nie ma więc żadnych innych uwarunkowań, które by pozwalały wprowadzić tego rodzaju ograniczenia.

Nowelizacja Prawa wodnego[1332]

Rzecznik powziął informacje o obawach polskich żeglarzy i właścicieli portów związanych z projektem ustawy Prawo wodne[1333]. Podstawowym zarzutem była zbyt duża wysokość maksymalnej stawki opłat za użytkowanie gruntu pokrytego wodami (art. 260 i 261 projektu).

Prowadzenie działalności w zakresie uprawiania rekreacji, turystyki, sportów wodnych oraz amatorskiego połowu ryb wiąże się ze sporym ryzykiem finansowym i ma charakter sezonowy. Wzrost obciążeń publicznych nałożonych na podmioty zajmujące się tego rodzaju działalnością może doprowadzić do znacznego spadku ich dochodów, a w konsekwencji – do wzrostu bezrobocia w regionach, w których turystyka żeglarska stanowi jedno z podstawowych źródeł dochodu.

Zgodnie z art. 22 Konstytucji 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. W doktrynie prawa pojawia się pogląd, że w pojęciu ograniczenia 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 regulacja ma na celu jedynie zwiększenie przychodów do budżetu państwa. Takie bezzasadne, nadmierne obciążanie zainteresowanych podmiotów i ograniczenia wolności działalności gospodarczej może naruszać, zdaniem Rzecznika, zasadę proporcjonalności i zasadę państwa prawnego wyrażone w Konstytucji.

Rzecznik zwrócił się[1334] do Ministra Środowiska, a ten wyjaśnił[1335], że obowiązek wprowadzenia odpowiednich regulacji prawnych w tym zakresie nakłada na Polskę również Dyrektywa 2000/60/WE z dnia 23 października 2000 r.

[1332] VII.7203.2.2016
[1333] „Gazeta Wyborcza" z 5 grudnia 2016 r., *Bunt żeglarzy przeciw opłatom*
[1334] VII.7203.2.2016 z 10 stycznia 2017 r.
[1335] Pismo z 13 lutego 2017 r.

stanowiąca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Ramowa Dyrektywa Wodna). Ustanowienie nowego systemu instrumentów ekonomicznych w gospodarowaniu wodami jest więc niezbędne i uzasadnione. Jednak po analizie zmieniona została jednostkowej stawki opłaty za użytkowanie gruntów pod wodami.

Fundusze unijne. Mechanizm pozostawienia bez rozpoznania protestu (i odpowiednio skargi do sądu administracyjnego) w sytuacji wyczerpania alokacji na realizację działania lub priorytetu[1336]

Czy przepisy, które nie pozwalają zaskarżyć decyzji w sprawie środków unijnych, gdy suma na dany cel została już rozdysponowana, są zgodne z Konstytucją?

Rzecznik przystąpił do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym[1337] w sprawie skargi konstytucyjnej spółki komandytowej, która wniosła o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisów ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju[1338]. Zgodnie z zaskarżonymi przepisami, w sytuacji wyczerpania alokacji na realizację działania lub priorytetu dostępnej w ramach programu operacyjnego właściwa instytucja pozostawia protest bez rozpatrzenia. Sąd administracyjny w takiej sytuacji stwierdza natomiast, że ocena projektu została przeprowadzona w sposób naruszający prawo bez przekazywania sprawy do ponownego rozpatrzenia.

To ograniczenie pozbawia wnioskodawców funduszy unijnych prawa do ponownej oceny merytorycznej wniosku przez właściwą instytucję zarządzającą. Uniemożliwia też sądowi efektywną kontrolę decyzji organu administracyjnego.

Rzecznik uznał, że takie zróżnicowanie ustawowe jest niedopuszczalne i w sposób nieuzasadniony narusza prawa do równego traktowania w zakresie możliwości zaskarżania orzeczeń i decyzji.

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

[1336] VII.7100.7.2017
[1337] Sygn. akt SK 17/17
[1338] Ustawa z 6 grudnia 2006 r. (Dz.U. z 2014 r. poz. 1649, ze zm.)

Sprawa CLiF

W 2017 r. Trybunał rozstrzygnął[1339] sprawę dotyczącą przedsiębiorców, do której przyłączył się Rzecznik[1340]. Związana ona była z brakiem możliwości zaskarżenia do sądu administracyjnego postanowienia stwierdzającego niedopuszczalność sprzeciwu wobec kontroli u tego przedsiębiorcy. Trybunał podzielił stanowisko Rzecznika, że ustawodawca nie może zamykać przedsiębiorcy drogi do zakwestionowania czynności kontrolnych przed sądem i stwierdził niekonstytucyjność norm, które taki skutek powodowały.

Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców. Projekt „Konstytucji Biznesu”[1341]

Prawa przedsiębiorców stanowią ważny element działalności Rzecznika. Każdego roku do jego Biura wpływa około 2500-3000 skarg od podmiotów prowadzących działalność gospodarczą.

Wnioski z nich są na tyle istotne, że Rzecznik postanowił przedstawić[1342] uwagi w związku z pracami nad tzw. Konstytucją Biznesu. Zostały one częściowo uwzględnione w projektach skierowanych do Sejmu. W szczególności projektodawca zgodził się z Rzecznikiem, że aby planowany do powołania Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców mógł efektywnie wypełniać swoją rolę, musi zostać wyposażony w odpowiednie uprawnienia procesowe, w szczególności w postępowaniach przed sądami administracyjnymi.

[1339] Wyrok z 20 grudnia 2017 r., sygn. akt SK 37/15
[1340] V.7100.31.2015
[1341] V.7100.8.2017
[1342] V.7100.8.2017, z 23 czerwca 2017 r.

Art. 139 – Prawo łaski

Prezydent Rzeczypospolitej stosuje prawo łaski. Prawa łaski nie stosuje się do osób skazanych przez Trybunał Stanu.

To jedno z tradycyjnych uprawnień Prezydenta, które w Konstytucji nie zostało bliżej sprecyzowane. Konstytucja wyraźnie zastrzega jedynie, że prawo łaski nie może być stosowane wobec osób skazanych przez Trybunał Stanu.

Akt łaski jest to całkowite lub częściowe darowanie sprawcy skutków kary orzeczonej prawomocnym wyrokiem sądu. Nie jest to więc uchylenie wyroku ani uniewinnienie skazanego, a jedynie odnosi się do skutków wyroku sądowego.

Zastosowanie prawa łaski względem osób skazanych nieprawomocnym wyrokiem sądu[1343]

Rzecznik zgłosił udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym[1344] dotyczącym sporu kompetencyjnego między Prezydentem a Sądem Najwyższym w sprawie prawa łaski względem osób skazanych nieprawomocnym wyrokiem.

Prezydent RP zastosował prawo łaski względem konkretnych osób, określając wobec nich znoszone tym aktem urzędowym skutki prawne wyroku sądu karnego. Sąd Najwyższy natomiast w swojej uchwale[1345] określił skutki procesowe w odniesieniu do prezydenckiego postanowienia o zastosowaniu prawa łaski względem osób skazanych nieprawomocnym wyrokiem sądu karnego. W ocenie Rzecznika nie wszystkie konstytucyjne i ustawowe przesłanki zostały spełnione tak, aby Trybunał Konstytucyjny mógł wydać orzeczenie rozstrzygające spór kompetencyjny między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa[1346].

W praktyce spór kompetencyjny, o którym mowa w art. 189 Konstytucji, ujawnia się wówczas, gdy dwa lub więcej centralne konstytucyjne organy państwa uznają się za właściwe do podjęcia danego aktu urzędowego bądź wykonania danej, prawnie określonej, kompetencji. Tymczasem z całokształtu sprawy nie wynikało, aby doszło do rozstrzygnięcia tożsamej przedmiotowo sprawy bądź skorzystania z tej samej przedmiotowo kompetencji przez dwa różne centralne konstytucyjne organy państwa. Zdaniem Rzecznika oba organy podjęły odrębne decyzje na podstawie różnych norm kompetencyjnych, a co za tym idzie na podstawie różnych podstaw prawnych.

Z tych też powodów nie została spełniona wymagana prawem przesłanka tożsamości sprawy, która umożliwiałaby wydanie przez Trybunał orzeczenia rozstrzygającego spór kompetencyjny. Wydanie orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny jest niedopuszczalne, a postępowanie ulega umorzeniu.

Sprawa nie została jeszcze rozpatrzona przez Trybunał Konstytucyjny.

[1343] VII.510.30.2017
[1344] Sygn. akt Kpt 1 /17
[1345] Uchwała z 31 maja 2017 r., sygn. akt I KPZ 4/17
[1346] Pismo z 10 sierpnia 2017 r.

Możliwość wniesienia kasacji na niekorzyść oskarżonego w razie zastosowania aktu łaski przez Prezydenta[1347]

Rzecznik zgłosił udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym[1348] w sprawie z wniosku Prokuratora Generalnego dotyczącego możliwości wniesienia kasacji na niekorzyść oskarżonego w razie zastosowania łaski przez Prezydenta RP.

Rzecznik uznał, że problem konstytucyjny wskazywany przez skarżącego jest teoretyczny. Zarzuty dotyczą w istocie nie tyle obowiązujących norm prawa, lecz hipotetycznych konstrukcji prawnych. Zastosowanie prawa łaski nie jest, jak zdaje się twierdzić skarżący, przesłanką umorzenia postępowania. Jak podkreślił Sąd Najwyższy, prawo łaski może być bowiem skutecznie wykonane dopiero po prawomocnym zakończeniu postępowania karnego. W tym momencie nie wchodzi już w grę umorzenie postępowania, bowiem zostało ono zakończone, zaś znaczenie aktu łaski sprowadza się do darowania kary i „puszczenia w niepamięć" czynu sprawcy. Zdaniem Rzecznika nie jest możliwe zaistnienie okoliczności wskazanych we wniosku, a tym samym nie można podzielić stanowiska, jakoby z tak przedstawionego, jedynie teoretycznego, stanu prawnego wynikała niekonstytucyjność jakiegokolwiek faktycznie obowiązującego przepisu. Wydanie orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny, w ocenie Rzecznika, jest zbędne, a postępowanie podlega umorzeniu.

Sprawa nie została jeszcze rozpoznana przez Trybunał.

[1347] II.510.532.2017
[1348] Sygn. akt K 8/17

Art. 217 – Zasady nakładania podatków

Nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy.

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny art. 217 jest szczególnie powiązany z art. 84 (obowiązek ponoszenia ciężarów publicznych), art. 82 (troska o wspólne dobro), art. 83 (obowiązek przestrzegania prawa) i art. 1 (państwo jako dobro wspólne obywateli) – wyrok TK z 6 marca 2002, P 7/00.

Przepis ten formułuje wyraźnie i wprost bezwzględny nakaz regulacji tej materii na drodze ustawy. Artykuł 217 kładzie kres możliwościom nakładania podatków i danin publicznych, ustalania stawek podatkowych, zasad przyznawania ulg i umorzeń, jak również zwolnień od podatku w innej formie niż w drodze ustawy.

Ordynacja podatkowa

Od 15 lipca 2016 r. wprowadzona została do systemu podatkowego instytucja klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania.

Zdaniem Rzecznika[1349] konieczne jest zapewnienie podatnikom gwarancji, że stosowanie klauzuli nastąpi z osiągnięciem maksymalnej przewidywalności rozstrzygnięć. 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 jej konstrukcja umożliwia organom powoływanie się na nią także w sprawach zwykłych podatników. Ogranicza też zakres ochrony przysługującej podatnikom, wobec których wcześniej wydano indywidualne interpretacje podatkowe (uzyskane w latach wcześniejszych, w oparciu o które do chwili obecnej prowadzone są wieloletnie przedsięwzięcia inwestycyjne, mogą nie zapewnić podatnikom realnej ochrony).

a) Na ile interpretacja indywidualna chroni podatnika?

O odpowiedź na to pytanie Rzecznik zwrócił się[1350] do Ministra Finansów. Wątpliwości Rzecznika wzbudza relacja między zakończonym postępowaniem sądowoadministracyjnym w sprawie wydanej interpretacji indywidualnej a mechanizmem stwierdzenia jej wygaśnięcia w przypadku wydania interpretacji ogólnej, nieuwzględnianie w wydawanych interpretacjach ogólnych orzecznictwa sądów administracyjnych, a także brak stabilności w kwestii wykładni obowiązujących przepisów podatkowych.

Minister stwierdził[1351], że obawy Rzecznika dotyczące stwierdzenia wygaśnięcia interpretacji indywidualnych, które były przedmiotem kontroli sądowoadministracyjnej, są nieuzasadnione. W ocenie Ministra, szczególna ochrona materialnoprawna zapewniona podatnikowi w art. 14k (zasada nieszkodzenia) i art. 14m Ordynacji podatkowej[1352] (zwolnienie z obowiązku zapłaty podatku) na wypadek zastosowania się do interpretacji indywidualnej,

[1349] V.511.25.2017, wystąpienie do Ministra Rozwoju i Finansów z 31 stycznia 2017 r.
[1350] V.511.394.2016, pismo z 19 października 2016 r. i ponowne z 7 kwietnia 2017 r.
[1351] Pismo z 11 maja 2017 r.
[1352] Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2017 r. poz. 201, z późn. zm.)

której wygaśnięcie następnie stwierdzono, czyni zadość realizacji zasady zaufania do państwa i prawa, gdyż zapewnia ochronę praw podatnika przed potencjalnie niekorzystną dla niego zmianą wykładni prawa. Równocześnie Minister odwołał się do kierunkowych założeń nowej ordynacji podatkowej przewidujących wzmocnienie znaczenia interpretacji ogólnych wraz z wprowadzeniem możliwości kierowania przez ministra właściwego do spraw finansów pytań prawnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Sprawy podatników. Zasada rozstrzygania wątpliwości na korzyść podatnika – poradnik RPO

Skomplikowane i obszerne regulacje, częste zmiany, niejasne definicje, hermetyczny język, liczne odesłania – to tylko niektóre cechy polskiego prawa podatkowego, w realiach którego funkcjonuje na co dzień podatnik. Jak ma się bronić w sporze z organem podatkowym, gdy przepis podatkowy jest niejasny i można go rozumieć na wiele sposobów? Przydatne może się okazać odwołanie do zasady rozstrzygania wątpliwości na korzyść podatnika (*in dubio pro tributario*). Ma ona na celu zapewnienie gwarancji podatnikowi, że nie poniesie negatywnych skutków niejasnej czy nieprecyzyjnej legislacji. W praktyce jednak nie zawsze wiadomo, w jaki sposób skutecznie powołać się na tę zasadę w sporze z fiskusem. W związku z tym, Rzecznik postanowił przygotować praktyczny podręcznik, zawierający najważniejsze informacje na temat wykorzystania zasady rozstrzygania wątpliwości na korzyść podatnika. W przygotowaniu jest drugie wydanie poradnika, uzupełnione m.in. o analizę najświeższego orzecznictwa sądów administracyjnych oraz Trybunału Konstytucyjnego.

Podatek dochodowy od osób fizycznych

a) Czy spadek w postaci udziału w nieruchomości po zmarłym małżonku jest nabyciem, o którym mowa w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych?

Rzecznik kontynuował[1353] działania na rzecz obrony praw wdów i wdowców, którzy dokonali sprzedaży nieruchomości przed upływem 5 lat od daty śmierci współmałżonka w kontekście opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych. Po tym, jak Naczelny Sąd Administracyjny[1354] przedstawił składowi siedmiu sędziów do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne w tym obszarze, Rzecznik postanowił zgłosić[1355] udział w tym postępowaniu.

Rzecznik opowiedział się za taką wykładnią przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, zgodnie z którą nie można przyjąć, że 5-letni termin biegnie od daty nabycia nieruchomości w drodze spadku, z uwagi na wspólność majątkową, jaka pierwotnie łączyła małżonków. Rzecznik odwołał się m.in. do argumentów natury konstytucyjnej oraz art. 2a Ordynacji podatkowej[1356], który określa zasadę rozstrzygania wątpliwości na korzyść podatnika.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów podjął uchwałę[1357] zgodną z prezentowanym przez Rzecznika stanowiskiem. Tym samym zostało przesądzone, że o rozpoczęciu 5-letniego terminu, od którego zależy opodatkowanie, decyduje moment nabycia nieruchomości przez małżonków do majątku wspólnego. Co istotne, Naczelny Sąd Administracyjny uznał za uzasadnione zastosowanie zasady *in dubio pro tributario* wobec istotnych wątpliwości dotyczących pojęcia nabycie na gruncie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

[1353] RPO-724484 wystąpienie do Ministra Finansów z 12 kwietnia 2013 r., V.511.364.2014 przystąpienie do postępowania przed NSA z 4 kwietnia 2014 r., sygn. akt II FSK 1131/12, V.511.280.2016 skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 8 listopada 2016 r., sygn. akt I SA/Łd 1110/16

[1354] Postanowienie z 30 stycznia 2017 r. , sygn. akt II FSK 3874/14

[1355] V.511.49.2017 z 4 maja 2017 r., sygn. akt II FPS 2/17

[1356] Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2017 r. poz. 201, z późn. zm.)

[1357] Uchwała z 15 maja 2017 r., sygn. akt II FPS 2/17

b) Umorzenie zaległości czynszowych za lokale komunalne nie powinno podlegać opodatkowaniu

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 indywidualne dotyczące podatku dochodowego w ww. zakresie. Były to interpretacje korzystne dla podatników i zbieżne ze stanowiskiem m.st. Warszawy, zgodnie z którym 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.

W ocenie Rzecznika takie stanowisko 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 z tytułu umorzenia tego zadłużenia. Rzecznik zwrócił się[1358] do Ministra Rozwoju i Finansów o rozważenie zasadności wydania rozporządzenia o zaniechaniu poboru podatku.

Ostatecznie Minister Rozwoju i Finansów – zgodnie z oczekiwaniami Rzecznika – wydał rozporządzenie w sprawie zaniechania poboru podatku dochodowego od osób fizycznych od dochodów (przychodów) z tytułu umorzenia należności pieniężnych związanych z użytkowaniem lokalu mieszkalnego[1359]. Przy czym zaniechanie na mocy ww. rozporządzenia miało zastosowanie do dochodów (przychodów) uzyskanych od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2017 r. Co istotne, 1 stycznia 2018 r. weszła także w życie nowelizacja ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych[1360], na mocy której dodano przepis (pkt 97b do art. 21 ust. 1), zgodnie z którym wolne od podatku dochodowego są kwoty umorzonych należności z tytułu m.in. czynszu najmu lokalu mieszkalnego.

[1358] V.511.494.2016 z 10 stycznia 2017 r.
[1359] Dz.U. z 2017 r. poz. 380
[1360] Ustawa z 26 lipca 1991 r. (Dz. U. z 2016 r., poz. 2032, z późn. zm.)

c) Możliwość wspólnego rozliczenia podatkowego z dzieckiem przed wydaniem wyroku rozwodowego[1361]

Podatnik może zostać uznany za osobę samotnie wychowującą dziecko i skorzystać z preferencyjnych metod opodatkowania[1362] dopiero, gdy uzyska prawomocne orzeczenie sądowe np. w sprawie rozwodowej, separacyjnej, czy o pozbawienie praw rodzicielskich.

Do Biura RPO wpływały skargi od osób, które faktycznie samotnie sprawowały opiekę nad dzieckiem, ale z ulgi nie mogły skorzystać, bo postępowanie sądowe o rozwód, czy o separację przedłużało się (może bowiem trwać nawet kilka lat).

Zdaniem Rzecznika[1363] instytucja wspólnego rozliczenia się z dzieckiem przez samotnego rodzica ma charakter prorodzinny, dlatego też ustawodawca powinien dążyć do wzmocnienia sytuacji podatkowej osób, które ponoszą trudy samotnego wychowywania dziecka, w szczególności w trakcie trwania sądowego postępowania rozwodowego lub separacyjnego. Minister nie przychylił się jednak[1364] do sugestii rozszerzenia uprawnień podatkowych osób faktycznie samotnie wychowujących dziecko przed uzyskaniem prawomocnego orzeczenia sądowego, w szczególności w sprawie rozwodowej lub separacyjnej.

d) Problem tzw. ofiar ulgi meldunkowej dotyczy osób, które nabyły nieruchomość w latach 2007–2008, następnie ją sprzedały przed upływem pięciu lat i nie dopełniły warunku formalnego w postaci złożenia oświadczenia o zameldowaniu w lokalu przez okres co najmniej 12 miesięcy

W stosunku do takich osób organy kwestionują prawo do ulgi i domagają się od nich uiszczenia zaległego podatku. Postępowania podatkowe wszczynane są tuż przed upływem terminu przedawnienia, co dodatkowo oznacza konieczność zapłaty narosłych odsetek. Kierując wystąpienie w tej sprawie do Ministra Finansów[1365], Rzecznik wskazał, że przepisy dotyczące ulgi meldunkowej były

[1361] V.511.560.2015
[1362] Ustawa z 26 lipca 1991 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 2032, ze zm.)
[1363] Wystąpienie do Ministra Rozwoju i Finansów z 2 marca 2017 r.
[1364] Pismo z 3 kwietnia 2017 r.
[1365] V.511.253.2017, pismo z 18 lipca 2017 r.

nieprecyzyjne. Zdaniem Rzecznika ulgi podatkowe nie powinny stawać się swoistą pułapką dla obywatela, od którego domaga się po czasie zapłaty podatku wyłącznie z powodu niedopełnienia warunku formalnego (złożenia oświadczenia o zameldowaniu).

Minister nie zgodził się[1366] z Rzecznikiem, że złożenie oświadczenia o zameldowaniu jest wyłącznie warunkiem „formalnym" skorzystania z ulgi meldunkowej, niejako mniej istotnym od spełnienia warunku zameldowania w zbywanym lokalu. Specjalne potraktowanie podatników, którzy nie spełnili ustawowego warunku do skorzystania z ulgi meldunkowej, byłoby – zdaniem Ministra – niesprawiedliwe z punktu widzenia innych podatników, którzy zbywali nieruchomości i zapłacili już podatek. Rozwiązanie to mogłoby także wzbudzić poważny sprzeciw innych grup podatników, którzy nie dopełnili określonych czynności i w związku z tym ponieśli konsekwencje podatkowe.

Spory sądowe podatników z fiskusem nadal trwają.

Sprawa Pana Adama – o umorzenie podatku ok. 47 tys. zł + 14 tys. odsetek – po wyroku WSA będzie ponownie rozpoznawana przez organ

Rzecznik skutecznie interweniował w sprawie podatnika, któremu organy odmówiły umorzenia zaległości podatkowej wynikającej z ulgi meldunkowej. Sprawa dotyczyła obywatela, który kilka lat po sprzedaży mieszkania miał wypadek samochodowy. W wyniku wypadku Pan Adam stał się osobą niepełnosprawną. Organy uznały, że nie może on skorzystać z ulgi meldunkowej, a następnie stwierdziły, że nie ma podstaw do umorzenia zaległości podatkowej. Bulwersujące było to, że organ w nieformalnej korespondencji wskazywał, że nie ma podstaw do umorzenia podatku, powołując się na plotki ze środowiska lokalnego i przytaczając wypowiedzi „niech się podatnik cieszy, że żyje". Ostatecznie organy uznały, że w tej sprawie wprawdzie mamy do czynienia ze zdarzeniem nadzwyczajnym, co uzasadnia wystąpienie ważnego interesu podatnika, niemniej jednak interes publiczny stoi na przeszkodzie udzielenia ulgi

[1366] Pismo z 1 sierpnia 2017 r.

w spłacie zobowiązania. Do tego postępowania przystąpił RPO. Sprawa zakończyła się korzystnym wyrokiem WSA w Lublinie (orzeczenie z dnia 22 września 2017 r. sygn. akt I SA/Lu 428/17). Sąd podzielił pogląd Rzecznika, zgodnie z którym interes publiczny to nie tylko interes fiskalny państwa. Zasada powszechności opodatkowania powinna być konfrontowana także z innymi zasadami konstytucyjnymi tj. zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasadą sprawiedliwości społecznej, czy zasadą zabezpieczenia społecznego dla osób pozostających bez pracy. W chwili obecnej RPO monitoruje, czy w tej sprawie wskazania WSA w Lublinie zostaną uwzględnione przez organy.

e) Kwestię braku regulacji pozwalających obywatelom na restrukturyzację zadłużenia kredytowego bez negatywnych konsekwencji w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) [1367]

Z punktu widzenia organu stojącego na straży konstytucyjnych praw i wolności obywatelskich opodatkowanie PIT obywateli, którym bank udzielił pomocy, wzbudza istotne wątpliwości. W ocenie Rzecznika nie do zaakceptowania jest stan, w którym ustawodawca nakłada na obywateli ciężary publiczne, które w rzeczywistości przewyższają ich możliwości płatnicze. Powszechność ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych musi się bowiem zawsze łączyć ze zdolnością do ich ponoszenia. Rzecznik zwrócił również uwagę na okoliczność, że prawodawca dostrzegł konieczność wzmocnienia pogarszającej się sytuacji kredytobiorców i wydał rozporządzenie w sprawie zaniechania poboru podatków dochodowych od niektórych dochodów (przychodów) podatników[1368]. Mając na uwadze, że przywołane rozporządzenie utraciło moc z dniem 1 stycznia 2017 r., w ocenie Rzecznika istnieje pilna potrzeba wprowadzenia kompleksowych regulacji podatkowych, umożliwiających wszystkim kredytobiorcom realną restrukturyzację zadłużenia.

Minister poinformował[1369], że w resorcie został opracowany projekt rozporządzenia w sprawie zaniechania poboru podatku dochodowego od

[1367] V.511.272.2016, Wystąpienie do Ministra Rozwoju i Finansów z 1 sierpnia 2017 r.
[1368] Rozporządzenie z 22 maja 2015 r. (Dz.U. poz. 766)
[1369] Pismo z 4 września 2017 r.

niektórych dochodów z tytułu kredytu hipotecznego udzielonego na cele mieszkaniowe. Zgodnie z zapowiedzią, Minister Rozwoju i Finansów wydał rozporządzenie w sprawie zaniechania poboru podatku dochodowego od niektórych dochodów (przychodów) związanych z kredytem hipotecznym udzielonym na cele mieszkaniowe[1370]. Zaniechanie ma zastosowanie do dochodów (przychodów) uzyskanych od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2018 r.

Podatek akcyzowy

Rzecznik zgłosił udział[1371] w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej wymiaru podatku akcyzowego od olejów opałowych.

Wskazany w skardze konstytucyjnej przepis wszedł w życie z dniem ogłoszenia w Dzienniku Ustaw, czyli bez zachowania odpowiedniego *vacatio legis*. Na podstawie kwestionowanej regulacji organy podatkowe orzekły o wymiarze zobowiązań podatkowych skarżącego według nowej, wyższej stawki. Mimo jego argumentów podnoszonych w prowadzonym postępowaniu, że nie miał on możliwości poznania treści nowego przepisu i jego przestrzegania z chwilą jego wejścia w życie, decyzje wymiarowe zostały zaaprobowane przez Wojewódzki Sąd Administracyjny oraz Naczelny Sąd Administracyjny. Zdaniem Rzecznika sytuacja ta naraziła skarżącego, jak i innych podatników na wymierne straty finansowe. Przedsiębiorca nie miał możliwości zapoznania się z treścią nowych regulacji prawnych, tak aby w trakcie prowadzonej działalności gospodarczej mógł podjąć odpowiednie decyzje, mające na celu dostosowanie swojej działalności do zmienionych regulacji w zakresie podatku akcyzowego. Spowodowało to zatem ingerencję w prawa podmiotowe skarżącego, co doprowadziło do naruszenia zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz do wkroczenia w jego prawo własności. Rzecznik oczekuje na rozpoznanie sprawy przez Trybunał Konstytucyjny.

[1370] Rozporządzenie z 21 listopada 2017 r. (Dz.U. poz. 2167)
[1371] V.511.277.2017 z 7 sierpnia 2017 r., sygn. akt SK 16/17

Podatek od towarów i usług

Art. 83 ust. 1 pkt 11 ustawy o podatku od towarów i usług[1372], przewidujący możliwość zastosowania 0% stawki podatku od towarów i usług (VAT) na usługi związane z ochroną środowiska morskiego, jest jednym z wielu przepisów prawa podatkowego, który może budzić wątpliwości interpretacyjne.

Przekonali się o tym przedsiębiorcy, którzy wykonywali na rzecz Skarbu Państwa usługi związane z odbudową i rozbudową umocnień brzegu Morza Bałtyckiego. Żeby stanąć do przetargu, swoje oferty musieli skalkulować z zastosowaniem 0% stawki VAT (Urzędy Morskie uznawały prace przy umocnieniu brzegu za związane z ochroną środowiska morskiego). *Post factum*, organy podatkowe zakwestionowały jednak możliwość zastosowania preferencyjnej stawki w przypadku tego rodzaju usług i zażądały zapłaty „zaległości".

Rzecznik uczestniczył w pracach sejmowej Komisji Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, mających na celu rozwiązanie problemu opodatkowania podatkiem VAT usług związanych z ochroną środowiska morskiego wykonywanych przez przedsiębiorców z branży hydrotechnicznej.

Niezależnie od tego, Rzecznik kontynuował[1373] zapoczątkowane w 2016 r. działania procesowe podejmowane na rzecz przedsiębiorców. W postępowaniach przed sądami administracyjnymi dowodził, że pojęcie „ochrony środowiska morskiego" budzi nierozwiązywalne wątpliwości interpretacyjne, a w takiej sytuacji, zastosowanie powinna znaleźć zasada rozstrzygania wątpliwości na korzyść podatnika (*in dubio pro tributario*). Działania procesowe przyniosły pozytywny efekt.

„Ochrona środowiska morskiego". Uchwała NSA

W jednej ze spraw, do których przyłączył się Rzecznik, skład orzekający Naczelnego Sądu Administracyjnego, podzielając wątpliwości dotyczące

[1372] Ustawa z 11 marca 2004 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 177 poz. 1054, z późn. zm.)
[1373] Informacja RPO za 2016 r., str. 589

rozumienia pojęcia „ochrona środowiska morskiego", zdecydował się[1374] na skierowanie do powiększonego składu NSA wniosku o wyjaśnienie tych wątpliwości w drodze uchwały. Rzecznik uczestniczył w postępowaniu uchwałodawczym, które zakończyło się podjęciem uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego w składzie siedmiu sędziów[1375]. NSA uznał w niej, zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym przez Rzecznika, że w stanie prawnym obowiązującym w 2011 r. i 2012 r. usługi polegające na odbudowie i rozbudowie umocnień brzegu Morza Bałtyckiego, służące zachowaniu w stanie niepogorszonym już istniejących brzegów morskich i ich zabezpieczeniu przed dalszym zniszczeniem były usługami związanymi z ochroną środowiska morskiego. Tym samym, miała do nich zastosowanie 0% stawka podatku VAT na podstawie art. 83 ust. 1 pkt 11 ustawy o VAT.

Uchwała NSA ma o tyle duże znaczenie, że sądy administracyjne, orzekając we wszystkich sprawach indywidualnych będą związane dokonaną w niej wykładnią przepisów.

a) Rzecznik zgłosił także udział w postępowaniu przed Sądem Najwyższym w zakresie rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego dotyczącego powiększenia opłaty egzekucyjnej ustalanej przez komornika sądowego o należność z tytułu podatku VAT[1376]

Sąd Najwyższy przedstawił[1377] do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi Sądu Najwyższego pytanie prawne, czy opłata egzekucyjna ustalona przez komornika sądowego na podstawie art. 49 ust.1 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji[1378] winna być powiększona o należność z tytułu podatku VAT, czy też zawiera w sobie kwotę tego podatku.

Rzecznik stanął na stanowisku, że kwota otrzymanego wynagrodzenia przez komornika zawiera już podatek VAT. Komornik sądowy nie posiada uprawnienia do pobrania innego świadczenia aniżeli opłata egzekucyjna, dlatego podatek VAT powinien być ujęty w opłacie. Sąd Najwyższy przychylił się do stanowiska

[1374] Postanowienie z 25 sierpnia 2017 r., sygn. akt I FSK 1857/16
[1375] Uchwała z 11 grudnia 2017 r., sygn. akt I FPS 2/17
[1376] V.511.158.2017 z 9 maja 2017 r., sygn. akt III CZP 97/16
[1377] Postanowienie z 14 września 2016 r., sygn. akt III CZP 55/16
[1378] Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 1138)

Rzecznika i stwierdził[1379], że przyjęta w polskim prawie konstytucyjna zasada wymagająca ustawowej podstawy obowiązku ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych w połączeniu z regułą, że podatek VAT jest wliczony do należności za dostarczony towar lub świadczoną usługę, powoduje, że doliczenie podatku do opłaty egzekucyjnej nie jest dopuszczalne bez wyraźnego upoważnienia w przepisie rangi ustawowej.

Sprawa doliczania VAT do komorniczej opłaty egzekucyjnej[1380]

Do opłaty egzekucyjnej komornik doliczył kwotę podatku VAT. Rzecznik skierował wystąpienie do Prezesa Sądu Rejonowego wskazując, że pomimo, iż kwestia doliczania podatku VAT do kosztów egzekucyjnych budziła niegdyś wątpliwości interpretacyjne, to obecnie wydają się one ostatecznie rozstrzygnięte. Rzecznik przywołał uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 7 lipca 2016 r. (sygn. Akt III CZP 34/16), a także uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego w z dnia 27 lipca 2017 r.(sygn. III CZP 97/16).

Rzecznik zwrócił uwagę, że prawomocność postanowienia komornika (w zakresie ustalenia kosztów postępowania) nie stoi na przeszkodzie ingerencji sądu na podstawie art. 759 §2 k.p.c., tj. z urzędu w trybie nadzoru, jaki sąd sprawuje nad przebiegiem egzekucji. Wydanie zarządzeń nadzorczych w takiej sytuacji jest dopuszczalne, bowiem postanowienie komornika, mimo jego niezaskarżenia w terminie, nie korzysta z przymiotu prawomocności przewidzianej jedynie dla orzeczenia sądu (art. 365 k.p.c.). Wobec tego Rzecznik zwrócił się o zbadanie akt przedmiotowego postępowania egzekucyjnego.

Sprawa, zgodnie z sugestią Rzecznika, zakończyła się uchyleniem przez Sąd w trybie nadzoru postanowienia komornika sądowego o ustaleniu kosztów postępowania. Sąd zobowiązał komornika do prawidłowego stosowania przepisów prawa oraz zwrotu, pobranej bez podstawy prawnej, kwoty.

[1379] Uchwała z 27 lipca 2017 r., sygn. akt III CZP 97/16
[1380] IV.512.134.2017

Opłata abonamentowa

Rzecznik zgłaszał[1381] w 2017 r. uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy o opłatach abonamentowych oraz ustawy o radiofonii i telewizji, który przewidywał zmiany zasad w opłatach abonamentowych. Projekt ten rodził istotne wątpliwości, ponieważ mógł wiązać się z ograniczeniem praw i wolności człowieka i obywatela – w tym przypadku prawa do ochrony danych osobowych, będącego elementem zasady autonomii informacyjnej. Chodziło o to, że informacje o osobach zobowiązanych do płacenia abonamentu mieli podawać dostawcy usług telewizji kablowej. Odpowiedzi udzielił Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego, który bronił propozycji rządu[1382].

Projekt ostatecznie został skierowany do Sejmu, a w dniu 8 czerwca 2017 r. odbyło się jego pierwsze czytanie. Następnie projekt został skierowany do Komisji Kultury i Środków Przekazu, lecz do końca 2017 r nie odbyło się żadne jej posiedzenie w tej sprawie.

Podatek od spadków i darowizn

Czy od przekazania przez rodziców zastępczych wychowankowi mieszkania powinien być pobierany podatek?

Zdaniem Rzecznika system podatkowy ma spełniać cele nie tylko fiskalne, ale również powinien służyć realizacji celów pozapodatkowych, w tym społecznych. Rodziny zastępcze podejmują próbę stworzenia dziecku zastępczego środowiska rodzinnego o charakterze trwałym, w którym będzie mogło przebywać aż do dorosłości. Rodziny te gotowe są również wspierać swoich wychowanków w dorosłym życiu, chcąc im ułatwić usamodzielnienie się m.in. poprzez przekazanie mieszkania lub wyposażenia. Wychowankowie (inaczej niż dzieci, którym rodzice przekazali mieszkanie) muszą jednak uiścić podatek od takiej darowizny, co może być odbierane jako krzywdzące i naruszające zasadę sprawiedliwości opodatkowania.

Rzecznik zwrócił się[1383] do Ministra Rozwoju i Finansów o ponowne rozważenie możliwości nowelizacji u.p.s.d. w postulowanym zakresie.

[1381] VII.501.5.2017, pismo do Marszałka Sejmu RP z 5 czerwca 2017 r.
[1382] Pismo z 29 czerwca 2017 r.
[1383] V.511.115.2016, pismo z 23 października 2017 r.

Minister w odpowiedzi[1384] wyjaśnił aktualne możliwości uzyskania ulg podatkowych przez wychowanków i zapowiedział, że przy okazji prac nad nowelizacją u.p.s.d. przeanalizowany zostanie zakres obowiązujących ulg mieszkaniowych w kontekście możliwości ich rozszerzenia na nabycie „pierwszego mieszkania" przez wychowanków od ich rodziców zastępczych.

Egzekucja należności celnych

Na tle spraw badanych przez Rzecznika ujawnił się problem dotyczący sposobu prowadzenia postępowań egzekucyjnych w administracji względem należności celnych powstałych przed akcesją Polski do Unii Europejskiej.

Należności celne powstałe przed dniem 1 maja 2004 r. (czyli przed akcesją Polski do UE) mogą być dochodzone bez ograniczeń czasowych. Zdarzają się sytuacje, w których pomimo braku możliwości prowadzenia skutecznego postępowania egzekucyjnego w administracji, organy wielokrotnie wszczynają egzekucję w celu zapobieżenia przedawnieniu. W przypadku bowiem należności celnych powstałych przed dniem 1 maja 2004 r. możliwe jest wielokrotne przerwanie biegu terminu przedawnienia na skutek ponownego wszczęcia egzekucji. Taka możliwość została wyłączona w odniesieniu do należności celnych powstałych po akcesji Polski do Unii Europejskiej. Zdaniem Rzecznika[1385], jako organu stojącego na straży konstytucyjnych praw i wolności obywatelskich, niezwykle istotne jest, aby instytucja przedawnienia miała charakter realny. Przedawnienie powinno być postrzegane jako instrument pewności prawa.

Minister wyjaśnił[1386], że ponowne wszczynanie postępowań egzekucyjnych jest wynikiem ustalenia majątku, z którego może być prowadzona egzekucja. Odnosząc się do prośby Rzecznika o przekazanie informacji na temat liczby postępowań egzekucyjnych względem należności celnych powstałych przed 1 maja 2004 r., w których doszło do przerwania biegu terminu przedawnienia na skutek ponownej egzekucji, resort wskazał, że w toku są 1862 postępowania prowadzone wobec 523 podmiotów. Jednocześnie resort zaznaczył, że ostateczna odpowiedź zostanie przekazana Rzecznikowi po dokonaniu przeglądu wszystkich ww. spraw

[1384] Pismo z 15 listopada 2017 r.
[1385] V.511.626.2014, wystąpienie do Ministra Rozwoju i Finansów z 24 października 2017 r.
[1386] Pismo z 21 listopada 2017 r.

zaległości podatników w spłacie należności celnych, które powstały przed 1 maja 2004 r.

Podatek od nieruchomości

Trybunał Konstytucyjny wskazał[1387] na liczne mankamenty podatkowej definicji „budowli" oraz na konieczność opracowania nowych rozwiązań prawnych.

Definicja „budowli" znajduje się bowiem w przepisach ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, ale poprzez odesłanie do pojęć „obiekt budowlany" oraz „urządzenie budowlane" w zasadzie opiera się na regulacjach Prawa budowlanego.

W praktyce definicja „budowli", zawarta w przepisach ustawy o podatkach i opłatach lokalnych[1388], jest przyczyną coraz liczniejszych sporów podatkowych. Dopiero, gdy sprawa trafia pod osąd sądu administracyjnego, dochodzi do sklasyfikowania danego rodzaju obiektu pod kątem podatkowym. Duże kontrowersje wzbudziło także opodatkowanie podatkiem od nieruchomości elektrowni wiatrowych, wynikające z wprowadzenia w ustawie o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych[1389] definicji elektrowni wiatrowej. Spowodowało to m.in., że organy wydają podatnikom sprzeczne interpretacje indywidualne (w jednych przypadkach uznają całe elektrownie za budowle, w innych uznają za budowle tylko fundament i maszt. Pojawiły się również pierwsze rozstrzygnięcia sądów administracyjnych w tym obszarze, które są niekorzystne dla podatników. Taka sytuacja wzbudziła niepokój przedsiębiorców inwestujących w odnawialne źródła energii. Z tego względu Rzecznik zwrócił się najpierw do Ministra Rozwoju i Finansów[1390], a następnie do Prezes Rady Ministrów[1391] o osobiste zainteresowanie się sprawą. Z odpowiedzi, których udzielił Minister Rozwoju i Finansów[1392] wynika, że zdefiniowanie pojęcia „budowla" nadal pozostaje w fazie analiz. Natomiast w odniesieniu do problemu opodatkowania elektrowni wiatrowych Minister stwierdził, że od 1 stycznia

[1387] Wyrok z 13 września 2011 r. r, sygn. akt P 33/09
[1388] Ustawa z 12 stycznia 1991 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 716, z późn. zm.)
[1389] Ustawa z 20 maja 2016 r. (Dz.U., poz. 961)
[1390] V.511.185.2014 z 7 kwietnia 2017 r.
[1391] V.511.185.2014 z 14 czerwca 2017 r.
[1392] Pisma z 27 kwietnia 2017 r. i z 12 lipca 2017 r.

2017 r. nie ma wątpliwości, że podatek od nieruchomości powinien być pobierany od całej elektrowni, a nie tylko od części budowlanych.

Toczy się proces legislacyjny dotyczący zmiany ustawy o odnawialnych źródłach energii[1393], która zakłada również zmianę ustawy o inwestycjach w zakresie definicji pojęcia elektrowni wiatrowej. Rzecznik monitoruje stan prac w tym obszarze.

Sprawa pani K. Umorzenie zaległości podatkowych osobie starszej i nieporadnej życiowo[1394]

Pani K. nie miała z czego zapłacić podatku od nieruchomości. Nie wiedziała też, jak się zwrócić o jego umorzenie do gminy. Zwróciła się więc o pomoc do Rzecznika. Ten najpierw wystąpił do ośrodka pomocy społecznej m.in o rozważenie wsparcia wnioskodawczyni w prowadzeniu spraw urzędowych, takich jak sporządzenie pisma o umorzenie zaległości podatkowych.

Wskutek interwencji Rzecznika i opinii Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w S. o sytuacji życiowej pani K. wójt podjął decyzję o umorzeniu zaległości podatkowych wnioskodawczyni w całości.

Skutki ratyfikacji przez Polskę Konwencji wielostronnej implementującej środki traktatowego prawa podatkowego

Polscy podatnicy pracujący za granicą boją się, że będą musieli złożyć zeznanie podatkowe, nawet jeżeli w Polsce nie uzyskają dochodów.

Takie wątpliwości rodzi ratyfikacja przez Polskę Konwencji wielostronnej implementującej środki traktatowego prawa podatkowego, mające na celu zapobieganie erozji podstawy opodatkowania i przenoszenia zysku. Kwestią wzbudzającą szereg kontrowersji wśród Polaków pracujących za granicą (w szczególności w Wielkiej Brytanii) jest przyjęcie przez Polskę art. 5 Konwencji regulującego zmianę metod unikania podwójnego opodatkowania. W doniesieniach prasowych pojawiły się też wątpliwości, czy zmiany wynikające

[1393] UC27
[1394] VI.7060.19.2016

z dostosowania umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania (dalej: UPO) do Konwencji nie doprowadzą do uchylenia tzw. ulgi abolicyjnej. Rzecznik zwrócił się[1395] do Ministra Rozwoju i Finansów z prośbą o ocenę poruszonej kwestii.

Minister wyjaśnił[1396], że w stosunku do obywateli polskich pracujących i mieszkających na stałe za granicą zmiana metody unikania podwójnego opodatkowania nie znajdzie w ogóle zastosowania, a ich sytuacja prawno-podatkowa nie ulegnie zmianie. Z kolei w przypadku osób fizycznych mieszkających na stałe w Polsce i pracujących za granicą zmiana metody unikania podwójnego opodatkowania (z metody wyłączenia z progresją na metodę zaliczenia proporcjonalnego) będzie wyłącznie oznaczać obowiązek złożenia rocznego zeznania podatkowego w Polsce i nie wpłynie na wysokość podatku z uwagi na specjalne rozwiązania przewidziane w ustawie PIT.

Dochodzenie przez Skarb Państwa należności publicznoprawnych na drodze cywilnoprawnej instytucji nienależnego świadczenia/bezpodstawnego wzbogacenia

Czy fiskus powinien pozywać podatnika przed sąd cywilny?

Zdaniem Rzecznika nie.

Tymczasem, jeżeli Skarb Państwa nie ma możliwości dochodzenia należności w trybie publicznoprawnym, poszukuje innych rozwiązań, w tym korzysta z cywilnoprawnej instytucji nienależnego świadczenia/bezpodstawnego wzbogacenia. Taki wniosek wynika z analizy skarg wpływających do Biura RPO. W ocenie Rzecznika niedopuszczalne są praktyki polegające na alternatywnym poszukiwaniu dróg dochodzenia roszczeń pierwotnie wynikających ze stosunku publicznoprawnego.

Rzecznik zwrócił się[1397] do Ministra Rozwoju i Finansów 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. Minister odpowiedział[1398], że od 1 stycznia 2007 r. do 31 marca 2017 r. organy

[1395] V.511.446.2017 z 31 października 2017 r.
[1396] Pismo z 1 grudnia 2017 r.
[1397] V.511.92.2017 z 13 marca 2017 r.
[1398] Pismo z 14 kwietnia 2017 r.

podatkowe skierowały 41 powództw do sądów cywilnych domagając się zwrotu należności na podstawie przepisów o nienależnym świadczeniu/bezpodstawnym wzbogaceniu. Minister wskazał przy tym, że kierowanie powództw cywilnych w sprawie nienależnej nadpłaty/zwrotu podatku VAT wynika z tego, że do 31 grudnia 2015 r. przepisy Ordynacji podatkowej nie regulowały wszystkich możliwych przypadków, w których po stronie podatnika mógł nastąpić obowiązek zwrotu nienależnie otrzymanej nadpłaty/zwrotu podatku VAT. Resort stoi na stanowisku, że zmiana stanu prawnego (nowelizacja art. 52 Ordynacji podatkowej) skutkuje tym, że po dniu 1 stycznia 2016 r. odzyskiwanie od podatników nienależnie wypłaconych im należności podatkowych powinno odbywać się na podstawie przepisów Ordynacji podatkowej, a nie przepisów prawa cywilnego.

CZĘŚĆ II
Szczególne zadania Rzecznika Praw Obywatelskich

RPO jako niezależny organ ds. równości

- **Na mocy ustawy o wdrażaniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania[1399] Rzecznik Praw Obywatelskich wykonuje zadania niezależnego organu ds. równego traktowania.**
- **Rzecznik wykonuje także funkcję niezależnego organu do spraw popierania, ochrony i monitorowania wdrażania postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych[1400].**

W 2017 r. do Biura Rzecznika wpłynęło 560 spraw dotyczących szeroko rozumianej problematyki równego traktowania. Jest to jednak liczba dalece nieproporcjonalna w stosunku do rzeczywistej skali dyskryminacji w Polsce. Z badań przeprowadzonych na zlecenie Rzecznika wynika[1401], że aż 92% osób, które doświadczyły dyskryminacji, nie zgłosiły tego faktu żadnej instytucji publicznej, przede wszystkim ze względu na brak przekonania, że zgłoszenie mogłoby coś zmienić. Należy przy tym odnotować, że większość osób prawidłowo ocenia podawane przykładowo zdarzenia jako zachowania dyskryminujące, jednak znacznie mniej osób ma świadomość, że są one również niezgodne z prawem[1402].

Z tych powodów Rzecznik został zobowiązany do prowadzenia działań o charakterze proaktywnym, w tym do analizowania, monitorowania i wspierania równego traktowania wszystkich osób, prowadzenia niezależnych badań dotyczących dyskryminacji, a także opracowywania i wydawania niezależnych sprawozdań i wydawania zaleceń odnośnie do problemów związanych z dyskryminacją. Mając na uwadze treść art. 1 ustawy o równym traktowaniu, działania analityczne i badawcze Rzecznika dotyczą następujących przesłanek

[1399] Ustawa z 3 grudnia 2010 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 1219; dalej także jako ustawa o równym traktowaniu)

[1400] Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169)

[1401] Badania przeprowadzone przez Kantar Public „Świadomość prawna w kontekście równego traktowania", listopad 2016 r.

[1402] M.in. 77% uznaje za dyskryminację odmowę obsługi Ukraińców w restauracji, jednak tylko 25% uważa, że dyskryminacja w dostępie do usług jest w Polsce zakazana; 74% dostrzega dyskryminację w nieawansowaniu młodej matki wyłącznie ze względu na jej potencjalne nieobecności związane z opieką nad dzieckiem, jednak tylko 33% twierdzi, że dyskryminacja w zatrudnieniu – bez względu na rodzaj umowy – jest zakazana.

dyskryminacji: **płeć, rasa, pochodzenie etniczne, narodowość, religia, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek i orientacja seksualna**.

Wybrane zagadnienia będące przedmiotem działań Rzecznika w 2017 r.

☞ Więcej zob.: Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w obszarze równego traktowania w roku 2017

Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na rasę, pochodzenie etniczne i narodowość oraz religię, wyznanie lub światopogląd

Rzecznik z dużym niepokojem obserwuje rosnącą w społeczeństwie falę niechęci czy wręcz wrogości wobec osób lub grup o różnym pochodzeniu etnicznym lub narodowym czy wyznawców różnych religii. Ze statystyk Prokuratury Krajowej wynika, że w I półroczu 2017 r. ofiarami przestępstw byli najczęściej przedstawiciele religii mniejszościowych – muzułmanie oraz Żydzi. Nienawiść ta często jest potęgowana przez nieodpowiedzialną debatę, jaka toczy się wokół zjawiska migracji, a w szczególności przez rozbudzanie w części społeczeństwa polskiego nieuzasadnionych lęków czy uprzedzeń w stosunku do migrantów, często zbyt jednoznacznie utożsamianych z wyznawcami islamu.

Radykalizacja języka debaty publicznej dotyczy również języka używanego przez media. W 2017 r., na zlecenie Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, zjawisko to zostało opisane w raporcie Obserwatorium Debaty Publicznej „Kultury Liberalnej" „Negatywny obraz muzułmanów w polskiej prasie". Na podstawie monitoringu tekstów w kilkunastu tytułach prasowych, prowadzonego w okresie od września 2015 r. do września 2016 r., badacze opisali konteksty, w jakich w mediach pojawiają się tematy związane z muzułmanami, ale też migrantami czy uchodźcami. Stwierdzono, że w artykułach dotyczących sytuacji w Europie w dobie kryzysu migracyjnego dominowały konteksty (metafory) inwazji, zderzenia cywilizacji czy wręcz wojny alternatywnej, prowadzonej takimi metodami jak terroryzm. Niewątpliwie taki język debaty publicznej przekłada się na wzrost uprzedzeń i stereotypów w polskim społeczeństwie, co potwierdzają dane z badań dotyczących dystansu społecznego wobec różnych grup.

W ocenie Rzecznika konieczne jest podjęcie przez władze wszelkich środków, które mają na celu przeciwstawienie się rosnącej liczbie przestępstw z nienawiści i mowie nienawiści.

Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na płeć

Istotnym problemem w działalności Rzecznika pozostawało zapobieganie przemocy ze względu na płeć i przemocy domowej. Niedoskonałe przepisy ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie[1403] w istocie stanowią deklarację podejmowania działań, a nie normę prawną. W konsekwencji występują istotne trudności związane z faktycznym zapewnieniem osobie doznającej przemocy bezpiecznego schronienia w specjalistycznym ośrodku wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie. Nieprecyzyjne są przepisy dotyczące oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych, którym poddawane miałyby być osoby stosujące przemoc wobec członków rodziny. Nie bez znaczenia jest też problem długotrwałości postępowań sądowych toczących się z wniosku osób dotkniętych przemocą w rodzinie o nakazanie opuszczenia lokalu.

Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na wiek

Rzecznik zwracał uwagę na szczególne problemy związane z przestrzeganiem praw osób starszych w obszarze przemocy i dyskryminacji ze względu na wiek i podkreślał, że konieczne jest opracowanie całościowej strategii państwa w zakresie polityki senioralnej, angażującej wszystkie instytucje na poziomie centralnym i samorządowym. Rzecznik dopytywał o charakter zapowiedzianego przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej dokumentu *Polityka Społeczna wobec osób starszych do 2030 r. Bezpieczeństwo – Uczestnictwo – Solidarność* i uzyskał zapewnienie, że dokument ten będzie wskazywał określone cele, zadania związane z polityką senioralną oraz ich realizatorów.

Rzecznik przedstawił też Ministrowi wnioski z raportu z badań w zakresie wsparcia środowiskowego osób starszych w jednym z województw[1404], odnoszące

[1403] Ustawa z 29 lipca 2005 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 1390)

[1404] Zob. raport RPO Dostępność wsparcia środowiskowego dla osób starszych w perspektywie przedstawicieli gmin województwa dolnośląskiego, Zasada równego traktowania. Prawo i praktyka, Warszawa 2016 r.

się m.in. do niskiej świadomości decydentów na poziomie lokalnym w zakresie dyskryminacji pośredniej osób starszych w postaci barier infrastrukturalnych oraz stereotypów ograniczających uczestnictwo społeczne seniorów.

Rzecznik będzie kontynuował prace na rzecz wzmocnienia poparcia dla projektowanej na forum ONZ konwencji o prawach osób starszych. Prowadzone będą dyskusje podczas posiedzeń Komisji Ekspertów. Rzecznik uczestniczy w działaniach podejmowanych w ramach Grupy Roboczej ONZ ds. Starzenia się[1405]. Zachęca też rząd do włączenia się w te prace, w celu zapewnienia możliwości wpływu Polski na kształt tworzonego nowego międzynarodowego instrumentu ochrony praw osób starszych.

Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową

Priorytetem Rzecznika pozostaje zapewnienie realizacji prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego bez dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową. W 2017 r. do Rzecznika wpływały kolejne sprawy odmowy potwierdzenia obywatelstwa i transkrypcji zagranicznych aktów urodzenia, w których jako rodzice wskazane są dwie osoby tej samej płci, a także aktów urodzenia dzieci pochodzących z surogacji – w ocenie Rzecznika, z uwagi na obowiązek najlepszego zabezpieczenia interesu dziecka, brak jest podstaw do odmowy potwierdzenia obywatelstwa czy dokonania transkrypcji, które to decyzje uniemożliwiają z kolei wydawanie dzieciom dokumentów tożsamości i nadanie im numeru PESEL.

Do Rzecznika wpływa także coraz większa liczba skarg na dyskryminację ze względu na orientację seksualną w obszarze zdrowia – w szczególności, skargi dotyczą sugerowania przez lekarzy i psychologów, że orientacja seksualna jest chorobą. Wreszcie do Rzecznika wpływają skargi związane z wolnością słowa – czy to jej ograniczeniem, czy przekroczeniem jej granic. Rzecznik prowadzi np. sprawę odwołania pokazu filmu „Artykuł 18” o rodzinach par tej samej płci w samorządowej instytucji kultury, w związku z wypowiedziami prezydenta miasta. Do Rzecznika wpływały także skargi na homofobiczne wypowiedzi osób

[1405] Zob. informacje o pracach Grupy – https://social.un.org/ageing-working-group/.

pełniących funkcje publiczne – m.in. jednego z byłych sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

Coraz więcej wpływa do Rzecznika skarg na postępowanie w przedmiocie uzgodnienia płci osób transpłciowych – problemem pozostaje przewlekłość postępowania oraz krąg osób, które powinny występować po stronie pozwanej. Rzecznik wziął udział w postępowaniu, w którym sąd uznał, że nie tylko rodzice, ale także dzieci powoda powinny uczestniczyć w procesie. Rzecznik sygnalizował także problemy, z jakimi borykają się osoby transpłciowe w obszarze zatrudnienia, np. nie mogąc uzyskać świadectw pracy uzyskanych przed zmianą płci, które zostałyby wystawione z uwzględnieniem nowych danych osobowych[1406].

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

Do wdrożenia Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych niezbędne jest stworzenie efektywnego, spójnego systemu wsparcia osób z niepełnosprawnościami. System taki powinien zapewniać osobom z niepełnosprawnościami możliwość wykorzystania swojego potencjału w życiu zawodowym i społecznym. W sposób szczególny powinien on uwzględniać potrzeby osób wymagających bardzo intensywnego wsparcia i ich rodzin. W Polsce taki system nie tylko nie został wprowadzony, ale nawet nie przyjęto planu jego wdrażania. Obecnie toczą się prace nad Strategią na rzecz Osób Niepełnosprawnych na lata 2018-2030. Należy zapewnić, by była ukierunkowana na rzeczywiste wdrażanie standardów określonych w Konwencji.

Koniecznym elementem zmian jest ujednolicony system orzekania o niepełnosprawności, który powinien skupiać się na potencjale osoby z niepełnosprawnością, nie zaś na jej dysfunkcjach. Rzecznik monitoruje prace prowadzone w ramach Międzyresortowego Zespołu do spraw Opracowania Systemu Orzekania o Niepełnosprawności oraz Niezdolności do Pracy.

[1406] Zob. raport RPO *Równe traktowanie w zatrudnieniu bez względu na tożsamość płciową*, Zasada równego traktowania. Prawo i praktyka, Warszawa 2016 r.

Niepokojący jest brak działań mających na celu zastąpienie ubezwłasnowolnienia systemem wspieranego podejmowania decyzji, co od wielu lat jest postulatem Rzecznika.

Nie zapewniono nadal pełnego dostępu osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności do wymiaru sprawiedliwości[1407].

W dalszym ciągu dominujący jest model opieki instytucjonalnej zamiast usług wspierających świadczonych na poziomie społeczności lokalnej. Istotną zmianą jest nowelizacja ustawy o ochronie zdrowia psychicznego, która zmieniła tryb przyjmowania osób ubezwłasnowolnionych do domów pomocy społecznej, wprowadzając obowiązek ich wysłuchania oraz dała tym osobom możliwość występowania z wnioskiem o zbadanie przez sąd zasadności ich dalszego pobytu w DPS. Nadal jednak istotnym problemem jest nieproporcjonalne ograniczanie praw mieszkańców DPS, np. możliwości wychodzenia na zewnątrz.

Rzecznik wskazuje na brak systemowych rozwiązań w zakresie asystencji osobistej. Do tej pory ta niezbędna dla zapewnienia wielu osobom z niepełnosprawnościami niezależnego życia usługa jest realizowana jedynie w sposób projektowy (nietrwały), głównie ze środków unijnych przez niektóre samorządy czy organizacje pozarządowe[1408].

Rzecznik informacje o istniejących w Polsce wyzwaniach przedstawił Komitetowi ONZ ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami. W 2018 r. Komitet dokona przeglądu sprawozdania Polski o aktualnym stanie wdrożenia Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych i przekaże swoje rekomendacje.

[1407] Zob. raport RPO Dostęp osób z niepełnosprawnościami do wymiaru sprawiedliwości, Zasada równego traktowania. Prawo i praktyka, Warszawa 2016 r.

[1408] Zob. raport RPO *Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnością – zapotrzebowanie na miarę Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych*, Warszawa 2017 r.

Wykonywanie przez Rzecznika Praw Obywatelskich zadań Krajowego Mechanizmu Prewencji

Co się dzieje za zamkniętymi drzwiami? Tam, gdzie trudno zajrzeć, a jeszcze trudniej wyjść? Co wynika z wizytacji w miejscach, gdzie przebywają osoby pozbawione wolności?

Przemoc i tortury, okrutne i nieludzkie traktowanie – choć są zakazane, zdarzają się zwłaszcza tam, gdzie „nikt nie widzi". Zatem nie tylko w ciemnej ulicy, ale także:

- w więzieniach i aresztach,
- w szpitalach psychiatrycznych,
- w domach pomocy społecznej,
- w izbach wytrzeźwień.

Te miejsca (jest ich w Polsce ponad 2600) muszą być regularnie (i niespodziewanie) kontrolowane. Wynika to nie tylko z wiedzy i zdrowego rozsądku, ale także ze zobowiązań, jakie nakłada wspólnota międzynarodowa.

Robi to Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur (KMPT) – eksperci (prawnicy, pedagodzy, socjolodzy, lekarze, kryminolodzy, psycholodzy) badający sytuacje w miejscach, gdzie ludzie przebywają bez swojej woli.

KMPT działa na mocy postanowień Protokołu fakultatywnego do Konwencji ONZ w sprawie zakazu stosowania tortur (OPCAT). Każde państwo-strona Konwencji ma obowiązek utworzyć Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur[1409].

[1409] Polskę obowiązują dwie istotne umowy międzynarodowe:

1. Protokół Fakultatywny do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku w dniu 18 grudnia 2002 r. (Dz. U. Nr 150, poz. 1253)
2. Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. 2010 r. Nr 90, poz. 587)

Wybrane zagadnienia będące przedmiotem działań Rzecznika w zakresie Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur

Wizytacje prewencyjne

Rok 2017 był dziesiątym rokiem pełnienia przez Rzecznika Praw Obywatelskich funkcji Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur. W tym okresie przedstawiciele Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur przeprowadzili 76 wizytacji prewencyjnych w różnego rodzaju miejscach zatrzymań, w tym: 7 rewizytacji mających na celu sprawdzenie stanu wdrażania rekomendacji KMPT w danych miejscach detencji oraz 12 wizytacji, które miały charakter tematyczny związany z badaniem opieki psychiatryczno-psychologicznej, oferowanej nieletnim przebywającym w miejscach pozbawienia wolności. W 2017 r. rozpoczęto wizytacje w 2 kolejnych rodzajach miejsc, w których przebywają osoby pozbawione wolności, tj. w placówkach całodobowej opieki dla osób niepełnosprawnych, przewlekle chorych lub w podeszłym wieku oraz w zakładach opiekuńczo-leczniczych. Tym samym liczba miejsc objętych mandatem KMPT wzrosła z 1800 do 2600.

W grudniu 2017 r. przeprowadzono tysięczną wizytację w miejscu detencji.

Działalność Mechanizmu była realizowana przez wyspecjalizowany zespół merytoryczny Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, w którego skład wchodziło 10 osób. Wsparcie zespołu stanowiło również troje pracowników Biur Pełnomocników Terenowych Rzecznika Praw Obywatelskich z Gdańska, Wrocławia oraz Katowic. W części wizytacji brali udział także eksperci zewnętrzni – psychiatrzy, lekarz chorób wewnętrznych, geriatra oraz przedstawiciele fundacji „Międzynarodowa Inicjatywa Humanitarna”.

Raporty KMPT

Ustalenia poczynione przez przedstawicieli Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur w czasie wizytacji pozwoliły na zebranie materiału badawczego do raportu tematycznego poświęconego opiece psychiatryczno-psychologicznej

oferowanej nieletnim przebywającym w miejscach detencji, który zostanie opracowany i opublikowany w 2018 r.

Na ukończeniu są prace związane z raportem tematycznym, który został poświęcony dostosowaniu jednostek penitencjarnych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami fizycznymi i sensorycznymi. Raport, oprócz omówienia stanu zastanego w jednostkach penitencjarnych, będzie zawierał rekomendacje dla odpowiednich władz państwowych oraz standardy międzynarodowe i krajowe odnoszące się do funkcjonowania osób z niepełnosprawnościami.

W 2017 r. KMPT przygotował obszerny materiał będący analizą prawomocnych orzeczeń sądowych za lata 2008–2015 dotyczących wymierzenia kary pozbawienia wolności funkcjonariuszom publicznym za stosowanie tortur. W tym czasie skazano 33 funkcjonariuszy policji w 22 sprawach karnych.

Został również opublikowany raport tematyczny poświęcony sytuacji osób przebywających w domach pomocy społecznej, zawierający rekomendacje dla odpowiednich władz państwowych, które mają na celu poprawę sytuacji osób przebywających w domach pomocy społecznej. Wskazano także na problemy, które są wciąż nierozwiązane, jak chociażby problem osób nadużywających alkoholu w DPS, czy brak standardów odnoszących się do opieki psychologiczno-psychiatrycznej mieszkańców domów.

Ponadto przedstawiciele Mechanizmu przygotowali materiał szkoleniowy dla adwokatów i radców prawnych wskazujący na ich istotną rolę jako obrońców w mechanizmie ochrony przed torturami czy nieludzkim lub poniżającym traktowaniem bądź karaniem.

Wystąpienia RPO

W 2017 r. w wystąpieniu do Komendanta Głównego Straży Granicznej Rzecznik zwrócił uwagę na konieczność opracowania skutecznego mechanizmu identyfikacji ofiar tortur wśród napływających do Polski cudzoziemców, a w piśmie skierowanym do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej wskazał na pilną potrzebę opracowania procedury dokumentowania przez więzienną służbę zdrowia obrażeń ciała osób osadzanych w jednostkach penitencjarnych oraz składania zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa w przypadkach, w których mogło dojść do stosowania tortur wobec osób zatrzymanych.

KMPT interweniował w kwestii stosowania środków przymusu bezpośredniego wobec nieletnich osadzonych w zakładzie poprawczym w sposób nieludzki i poniżający, wskazując jednocześnie na niedociągnięcia w nadzorze sędziowsko-ministerialnym w tym zakresie.

W wyniku działań przedstawicieli KMPT doszło do zmian w obowiązujących przepisach. Przede wszystkim została znowelizowana ustawa o ochronie zdrowia psychicznego. W nowelizacji uwzględniono część postulatów RPO dotyczących osób ubezwłasnowolnionych, umieszczanych w szpitalach psychiatrycznych i domach pomocy społecznej. Osoby te będą miały zapewnionego pełnomocnika w postępowaniu o umieszczenie w miejscach detencji. Wprowadzono również obowiązek wysłuchania osoby ubezwłasnowolnionej przez sąd. Co więcej, będzie ona mogła złożyć wniosek o uchylenie decyzji o umieszczeniu jej w placówce ze względu na ustanie przesłanek. W przypadku osób umieszczonych w domach pomocy społecznej, sąd – co 6 miesięcy, z urzędu – będzie kontrolował, czy zachodzą przesłanki do dalszego przebywania danej osoby, bez jej zgody, w DPS.

Zmieniono również przepisy odnoszące się do kontaktów nieletniego umieszczonego w policyjnej izbie dziecka. Obecnie każdy nieletni, na żądanie, będzie mógł się spotkać ze swoim pełnomocnikiem oraz opiekunem prawnym bez zgody sądu, kierownika izby czy policjanta prowadzącego sprawę, jak to miało miejsce wcześniej.

Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur zaopiniował projekt Rady Europy w sprawie opracowania Reguł dotyczących zasad detencji migrantów wskazując na: konieczność objęcia ochroną wynikającą z tego dokumentu wszystkich migrantów od momentu ich zatrzymania, a nie tylko umieszczenia w ośrodkach zamkniętych, brak skutecznych mechanizmów identyfikacji ofiar tortur jeszcze przed umieszczeniem w miejscu detencji, a także sytuację kobiet w ciąży i dzieci w miejscach detencji.

Debaty regionalne KMPT

W 2017 r. kontynuowano, rozpoczęty rok wcześniej, cykl 16 debat regionalnych KMPT organizowanych w stolicach województw. Spotkania adresowane są do przedstawicieli wszystkich typów miejsc pozbawienia wolności, prokuratur, władzy sądowniczej, samorządu wojewódzkiego oraz uczelni. Debaty

stanowią platformę do wymiany doświadczeń płynących ze współpracy władz miejsc detencji z Krajowym Mechanizmem Prewencji Tortur w obszarze ochrony praw osób pozbawionych wolności. Mają również na celu przybliżenie problemów natury systemowej identyfikowanych w trakcie wizytacji prewencyjnych w miejscach detencji oraz podkreślenie roli Mechanizmu jako partnera dla władz wizytowanych miejsc w zapobieganiu występowania tortur, okrutnego, nieludzkiego, poniżającego traktowania albo karania.

Do końca 2017 r. przeprowadzono 8 debat regionalnych we Wrocławiu, Szczecinie, Białymstoku, Rzeszowie, Opolu, Zielonej Górze, Krakowie i Bydgoszczy. Spotkania te zostały wzbogacone o prezentacje członków Komisji Ekspertów przy KMPT odnoszące się do mechanizmów ochrony osób pozbawionych wolności przed torturami czy nieludzkim lub poniżającym traktowaniem albo karaniem. W debatach uczestniczyli przedstawiciele lokalnych mediów. Specjalnie dla nich przygotowywane były informacje zawierające wyniki wizytacji KMPT przeprowadzonych w miejscach detencji znajdujących się na terenie danego województwa w ciągu 2 lat poprzedzających debatę.

Organizacja debat regionalnych Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur stanowi wypełnienie edukacyjnej roli Mechanizmu, który poza regularnym monitoringiem miejsc pozbawienia wolności, zobowiązany jest także do edukacji społeczeństwa w zakresie przeciwdziałania torturom oraz innemu okrutnemu, nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu.

Podczas I Kongresu Praw Obywatelskich, zorganizowanego przez Rzecznika Praw Obywatelskich, KMPT zainicjował dwa panele: pierwszy poświęcony eliminacji tortur w Polsce, a drugi identyfikacji ofiar tortur przebywających w strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców. Wypracowane podczas tych spotkań rekomendacje zostały przedstawione odpowiednim władzom państwowym.

Ochrona praw funkcjonariuszy i żołnierzy

Od czasu profesjonalizacji Sił Zbrojnych liczba wniosków żołnierzy kierowanych do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich zauważalnie zmalała. Nie oznacza to oczywiście, że prawa i wolności obywatelskie tej grupy zawodowej są w pełni przestrzegane. Najbardziej narażeni na łamanie praw i wolości obywatelskich są żołnierze najniżej usytuowani w hierarchii służbowej tj. szeregowi zawodowi. Warunki służby kontraktowej sprawiają, że żołnierze obawiają się występować ze skargami do właściwych organów. Konsekwencją sformułowania skargi może być bowiem nieprzedłużenie kontraktu, a tym samym jego rozwiązanie z mocy prawa.

Środowisko służb mundurowych, z uwagi na przyjęte w nich hierarchiczne struktury podporządkowania nie należy do grup zawodowych szczególnie aktywnych w zakresie formułowania skarg. Brak reakcji lub reakcja niegodna z oczekiwaniem żołnierzy czy funkcjonariuszy stanowi podstawę do sformułowania przez zainteresowanych wniosków do Rzecznika. Dlatego też jedną z form aktywności Rzecznika w służbach mundurowych są interwencje w konkretnych sprawach, a także wizytacje o charakterze poznawczo-profilaktycznym.

Zachodzące w 2017 roku zmiany w służbach mundurowych, w tym w szczególności związane z konsolidacją służb celno-skarbowych i utworzeniem Krajowej Administracji Skarbowej oraz obniżeniem świadczeń emerytalnych byłym funkcjonariuszom służb bezpieczeństwa państwa spowodowały (w porównaniu do 2016 r.) blisko siedmiokrotny wzrost wniosków o ochronę praw i wolności obywatelskich.

Standardy demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi

Rzecznik Praw Obywatelskich bierze udział w cyklicznie organizowanych przez Centrum ds. Demokratycznej Kontroli nad Siłami Zbrojnymi (DCAF) w Genewie międzynarodowych konferencjach ombudsmanów ds. sił zbrojnych (ICOAF). Przedmiotem zainteresowania ich uczestników jest rola ombudsmanów

wojskowych w demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi oraz dobrego zarządzania sektorem bezpieczeństwa. Konferencje mają na celu wymianę doświadczeń oraz wzmocnienie współpracy pomiędzy ombudsmanami zajmującymi się problematyką ochrony praw żołnierzy.

W dniach 8-10 października 2017 r. w Londynie miała miejsce 9. Międzynarodowa Konferencja Ombudsmanów ds. Sił Zbrojnych[1410]. W jej trakcie omawiane były zagadnienia dotyczące prawno-etycznych aspektów udziału ombudsmana w wyjaśnianiu zdarzeń nadzwyczajnych z udziałem żołnierzy, szczególnej ochrony weteranów, wysyłania 18-letnich poborowych na front, wpływu ombudsmanów wojskowych na atrakcyjność i analizę procesu przyjęcia do służby, sytuacji osób transpłciowych w siłach zbrojnych, praktyk religijnych i współpracy z kapelanami, oceny żołnierzy kobiet przez pryzmat ich kompetencji a nie płci, udziału ombudsmana w misjach poza granicami państwa (na przykładzie wspólnej wizytacji ombudsmanów wojskowych Niemiec i Holandii MINUSMA w Mali), utworzenia instytucji ombudsmana ds. misji pokojowych ONZ (względnie rozszerzenie kompetencji istniejącego ombudsmana wewnętrznego), skutecznego systemu skargowego w czasie misji pokojowej (w tym dostępu do WIFI), niechęci żołnierzy do korzystania z mechanizmów skargowych oraz szczególnej ochrony sygnalistów.

Ponadto w dniach 20-22 marca 2017 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wspólnie z Biurem Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR) oraz DCAF zorganizował warsztaty[1411] przeznaczone dla przedstawicieli instytucji ombudsmańskich ds. sił zbrojnych państw członkowskich Organizacji ds. Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE).

[1410] https://www.9icoaf.icoaf.org/
[1411] https://www.rpo.gov.pl/pl/content/warsztaty-dla-instytucji-ombudsmańskich-do-spraw-wojskowych

Problemy służb mundurowych

Obniżenie świadczeń emerytalno-rentowych byłym funkcjonariuszom służb ochrony państwa[1412]

Od początku 2017 r. do Rzecznika wpłynęło blisko 1,5 tys. wniosków od osób objętych nowelizacją ustawy zaopatrzeniowej z dnia 16 grudnia 2016 r.[1413], nie tylko byłych funkcjonariuszy służb PRL, ale także wdów i sierot po tych funkcjonariuszach, w tym osób z niepełnosprawnościami, którym w wyniku nowych przepisów zostały obniżone świadczenia.

W ocenie Rzecznika przyjęta metoda obniżania świadczeń bez indywidualnej oceny postępowania poszczególnych funkcjonariuszy, poprzez postawienie ich w pozycji znacznie mniej korzystnej od funkcjonariuszy skazanych za określone przestępstwo lub pozbawionych praw publicznych ingeruje w przyrodzoną i niezbywalną godność człowieka. Funkcjonariusze prawomocnie skazani za przestępstwo lub pozbawieni praw publicznych mają prawo nabycia prawa do emerytury na korzystniejszych zasadach (obowiązujących w systemie powszechnym). Sytuacja ta pozwala także na postawienie zarzutu niewspółmiernej ingerencji w gwarantowane przez Konstytucję prawo do zabezpieczenia społecznego.

Ustawa wprowadza dla byłych funkcjonariuszy służb PRL specjalny reżim emerytalno-rentowy w ramach systemu zaopatrzeniowego, bez możliwości odejścia do systemu powszechnego. Obniżenie świadczeń nie ma żadnego związku z indywidualną oceną ich postępowania, a sprowadza się do negatywnej oceny wyboru miejsca pracy.

Zastosowany przez ustawodawcę rygoryzm nabiera szczególnego znaczenia wobec osób, które po transformacji ustrojowej państwa kontynuowały swoją służbę w Rzeczpospolitej Polskiej, a po jej zakończeniu przez wiele lat pobierały przysługujące im świadczenie emerytalne. Taka sytuacja oznacza zawsze naruszenie zasady zaufania obywatela do państwa, niezależnie od oceny dokonywanej przez pryzmat zasady ochrony praw słusznie nabytych.

[1412] WZF.7060.504.2017

[1413] Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. (Dz.U. poz. 2270)

Należy podkreślić, że każdy funkcjonariusz oraz żołnierz potencjalnie naraża zdrowie i życie – obowiązek taki zawiera rota ślubowania. Niektórzy pełniąc służbę w szczególnych warunkach doznali ciężkiego i trwałego inwalidztwa (z tego tytułu pobierają renty inwalidzkie), inni zginęli, a renty rodzinne otrzymują po nich wdowy i sieroty. Tymczasem po zmianach wprowadzonych ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r. renty inwalidzkie i rodzinne po zmarłych lub zaginionych funkcjonariuszach nie mogą być wyższe niż przeciętne renty inwalidzkie i rodzinne w ZUS. W najlepszym razie, inwalidzi mundurowi otrzymali przeciętne renty za nieprzeciętną służbę. Jednak im dłuższa służba w PRL tym większa szansa na ustalenie renty inwalidzkiej w minimalnej wysokości (1000 zł brutto).

a) Problem art. 8a ust 1 znowelizowanej ustawy zaopatrzeniowej – zasady, na jakich Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji może zmienić decyzję obniżającą świadczenie

Wątpliwości wnioskodawców dotyczyły m.in. art. 8a ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy oraz ich rodzin[1414]. Z treści przepisu wynika, że Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji może utrzymać świadczenie emerytalne w dotychczasowej wysokości przy spełnieniu niedookreślonych warunków: krótkotrwałej służby przed 31 lipca 1990 r. oraz rzetelnego wykonywania zadań i obowiązków po dniu 12 września 1989 r.

Wątpliwości dotyczą w szczególności drugiego z wymienionych wymogów, bowiem dostęp do informacji pozwalających na jego rzetelne ustalenie (tzn. do akt osobowych i konkretnych spraw prowadzonych przez niektórych funkcjonariuszy realizujących czynności operacyjno-rozpoznawcze po 31 lipca 1990 r.) może być utrudniony.

Względy ustrojowe tzn. brak zasad i trybu współdziałania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z innymi ministrami czy organami administracji rządowej w zakresie normowania art. 8a oraz ograniczone możliwości dowodowe byłego funkcjonariusza realizującego czynności operacyjno-rozpoznawcze, związanego tajemnicą państwową prowadzi do wniosku, że prawo do rzetelnego postępowania, na które składają się m.in. zasada równości broni, prawo wglądu do

[1414] Ustawa z 18 lutego 1994 r.(Dz.U. z 2018 r.poz. 132, ze zm.)

akt oraz prawo do uzasadnienia orzeczenia, może zostać naruszone. Uprawnienie to wynika z Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, zgodnie z którą każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym (świadczenie emerytalne) albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej.

Rzecznik zwrócił się[1415] do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o zbadanie sprawy. Minister nie podzielił[1416] wątpliwości Rzecznika. Zauważył ponadto, że w analizowanej regulacji nie chodzi w istocie o ustalenie prawa do zaopatrzenia emerytalnego (co pozostaje w zakresie kompetencji właściwego organu emerytalnego, podlegając zaskarżeniu przed sądem powszechnym), lecz o możliwość zastosowania, poprzez wydanie decyzji uznaniowej, w drodze wyjątku, szczególnych rozwiązań odnoszących się do zasad ustalenia wysokości świadczeń emerytalnych (rentowych) określonych osób.

Ochrona praw żołnierzy zawodowych

Rzecznik wskazał na problem ujednolicenia przepisów odnoszących się do kryteriów diagnostycznych i orzeczniczych zespołu stresu pourazowego (PTSD) oraz rozpoznawania urazowego uszkodzenia mózgu (TBI i mTBI) stosowanych w orzecznictwie wojskowo-lekarskim[1417].

Po publikacji w Dzienniku Gazeta Prawna artykułu „Wojsko i służby chorują. Prawo tego nie widzi" z dnia 31 maja 2017 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów o informację na temat problemu zróżnicowanych i niepełnych wykazów schorzeń oraz ułomności w prowadzonych postępowaniach odszkodowawczych wobec żołnierzy i funkcjonariuszy.

Szef Służby Zdrowia WP Ministerstwa Obrony Narodowej odpowiedział, że w Departamencie Wojskowej Służby Zdrowia MON podjęto szereg działań oraz konsultacji zmierzających do szczegółowego wyjaśnienia sprawy.

[1415] WZF.7060.504.2017 z 7 kwietnia 2017 r.
[1416] Pismo z 16 maja 2017 r.
[1417] WZF.7061.4.2017

Widoczne są różnice w zakresie przepisów regulujących zgłaszane problemy orzecznicze (zaburzenie stresowe pourazowe i urazowe uszkodzenie mózgu) w innych służbach mundurowych. Jednakże prace zmierzające do ujednolicenia wyżej wymienionych przepisów, ze względu na ich kompetencyjne podporządkowanie różnym ministrom, wymagają podjęcia szerokiej współpracy międzyresortowej.

Ochrona praw funkcjonariuszy Policji

a) Zwolnienie ze stanowisk kierowniczych w Policji osób zatrudnionych w przeszłości w Milicji Obywatelskiej[1418]

Do Rzecznika zwrócili się przedstawiciele Zarządu Wojewódzkiego NSZZ Policjantów z Wielkopolski wskazując, że zgodnie z poleceniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji po 31 grudnia 2016 r. osoby zatrudnione w przeszłości w Milicji Obywatelskiej nie będą mogły zajmować stanowisk kierowniczych w Policji. Z treści pisma MSWiA nie wynikało jednak, w jaki sposób ma nastąpić zwolnienie ze stanowisk służbowych wyżej wymienionych funkcjonariuszy.

Zgodnie z art. 34 ustawy o Policji[1419] na stanowiska służbowe (w tym kierownicze) można mianować lub powołać policjanta po spełnieniu określonych przepisami wymagań w zakresie wykształcenia i kwalifikacji zawodowych oraz stażu służby w Policji.

Data przyjęcia do służby, jako kryterium zwolnienia ze stanowiska, nie wynika z ustawy o Policji. Zwolnienie ze stanowiska wyłącznie w oparciu o taką przesłankę może zatem stanowić dyskryminację ze względu na wiek. Rzecznik zwrócił się[1420] do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o wyjaśnienie sposobu realizacji przedmiotowej zapowiedzi.

Minister wskazał[1421], że powołanie, o którym mowa w art. 5-6e ustawy o Policji, oraz mianowanie funkcjonariusza na stanowisko służbowe, o którym mowa w art. 32 tej ustawy, stanowią rozłączne i wykluczające się formy

[1418] WZF.603.3.2016
[1419] Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 355, ze zm.)
[1420] WZF.603.3.2016 z 25 kwietnia 2017 r.
[1421] Pismo z 22 maja 2017 r.

nawiązania więzi prawnej, która w obu przypadkach ma różny charakter. Powołanie prowadzi do powstania więzi o charakterze ustrojowym, łączącej dwa organy administracji rządowej, podczas gdy skutki prawne mianowania dotyczą sfery stosunku administracyjno-prawnego, jakim jest stosunek służbowy łączący funkcjonariusza z jego formacją. Dlatego przyjmując, że przez „stanowisko kierownicze" w kontekście wystąpienia Rzecznika należy rozumieć jedno ze stanowisk, o których mowa w art. 5-6e ustawy, nie można zgodzić się z zawartym w wystąpieniu twierdzeniem, że stanowiska te można pełnić zarówno na podstawie mianowania, jak i powołania. Minister zauważył także, że w przypadku stanowisk służbowych objętych na podstawie mianowania przeniesienie policjanta na niższe stanowisko służbowe jest możliwe tylko przy spełnieniu przesłanek uregulowanych w art. 38 ustawy, zaś wydane w tym przedmiocie rozstrzygnięcie, będące decyzją administracyjną, podlega rygorom procedury administracyjnej oraz kontroli sądowej. Żadna z uregulowanych przywołanym przepisem przesłanek nie nawiązuje do daty rozpoczęcia służby. Okoliczność tego rodzaju nie może zatem stanowić samoistnej przyczyny przeniesienia mianowanego funkcjonariusza na niższe stanowisko służbowe.

b) Obowiązek wykorzystania zaległego urlopu przez policjantów[1422]

Do Rzecznika zwracali się z prośbą o pomoc policjanci, zobligowani do wykorzystania zaległego urlopu wypoczynkowego w ciągu pierwszego kwartału bieżącego roku.

Większość z wnioskodawców stanowili funkcjonariusze, którym w 2016 r. wstrzymano urlopy w związku z organizacją szczytu NATO oraz Światowych Dni Młodzieży.

Policjanci wskazywali, że regulacje obowiązujące pracowników cywilnych są bardziej korzystne: pozwalają na udzielenie zaległego urlopu wypoczynkowego w porze letniej (najpóźniej do dnia 30 września następnego roku kalendarzowego).

W ocenie Ministra do funkcjonariuszy Policji, podobnie jak funkcjonariuszy innych służb mundurowych, nie mają jednak zastosowania przepisy Kodeksu pracy. Służba to nie tylko przywileje, ale również obowiązki, a przede wszystkim

[1422] WZF. 7044.13.2016

poświęcenie. Z tego też względu policjanci nie zawsze mają możliwość wykorzystywania świadczeń związanych z pełnieniem służby w dogodnych dla nich terminach.

Ochrona praw funkcjonariuszy celnych

a) Przekształcanie stosunków służbowych funkcjonariuszy celnych w stosunki pracy[1423]

W związku z wejściem w życie dnia 1 marca 2017 r. przepisów o Krajowej Administracji Skarbowej[1424] do Biura RPO zwracali się funkcjonariusze celni, którzy obawiali się o swój los zawodowy. Nowa norma prawna umożliwiła przekształcenie stosunku służbowego funkcjonariusza w stosunek pracy. Odmowa przyjęcia nowych warunków zatrudnienia skutkowała wygaśnięciem stosunku służby.

Zdaniem wnioskodawców lepszym rozwiązaniem byłoby ich stopniowe ucywilnienie, polegające na stopniowym zastępowaniu funkcjonariuszy, pełniących służbę na stanowiskach niezwiązanych bezpośrednio z ustawowymi zadaniami formacji pracownikami cywilnymi[1425].

Minister Finansów wskazał[1426], że w wyniku konsolidacji Służby Celnej, administracji podatkowej oraz urzędów kontroli skarbowej, pracownicy i funkcjonariusze znajdą się w jednej organizacji, czyli Krajowej Administracji Skarbowej. 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.

[1423] WZF.053.2.2016
[1424] Ustawa z 16 listopada 2016 r.(Dz.U. z 2016 r.poz. 1948)
[1425] WZF.053.2.2016 z 20 lutego 2017 r.
[1426] Pismo z 24 marca 2017 r.

Sprawa celników z K.

Do Rzecznika wpływały skargi byłych funkcjonariuszy celnych, którym zaproponowano nowe warunki zatrudnienia w charakterze pracownika cywilnego w jednostkach Krajowej Administracji Skarbowej podległych Izbie Administracji Skarbowej w K. Skarżący podnosili, że wynagrodzenie, które im zaproponowano, jest znacząco niższe od uposażenia (wraz z dodatkami, w tym za stopień służbowy), które otrzymywali wcześniej jako funkcjonariusze celni. Najwięcej stracą eksperci z wysokim stopniem służbowym. Przedstawiona przez skarżących praktyka wydaje się znacząco odbiegać od zapewnień Ministra Rozwoju i Finansów, dlatego Rzecznik zwrócił się[1427] do Szefa Krajowej Administracji Skarbowej z prośbą o zbadanie opisanych problemów.

Szef KAS odpowiedział[1428], że z wyjaśnień przedstawionych przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w K. wynika, że wynagrodzenie w propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia dla osób, którym stosunek służbowy przekształcił się w stosunek pracy, zostało ustalone w sposób nienaruszający zasady równego traktowania. Jeżeli w niektórych przypadkach obecne uposażenie funkcjonariusza różni się od poprzednio otrzymywanego, to jest to związane ze zmianą stanowiska służbowego/pełnionej funkcji.

b) Prawo do zasiłku chorobowego po wygaśnięciu stosunku służbowego funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej[1429]

Rzecznik, po analizie wniosku funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej, któremu wygaszono stosunek służbowy, powziął wątpliwość, czy przepis art. 7 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa[1430] znajduje zastosowanie (oraz ewentualnie – w jakim zakresie) do funkcjonariuszy Służby Celno–Skarbowej.

Rzecznik zwrócił się do Podsekretarza Stanu – Szefa Krajowej Administracji Skarbowej z prośbą stanowisko w sprawie[1431].

[1427] WZF.7043.85.2017 z 1 czerwca 2017 r.
[1428] Pismo z 6 lipca 2017 r.
[1429] WZF.7066.1.2017
[1430] tekst jedn. – Dz. U. z 2017 r. poz. 1368 z późn. zm.
[1431] WZF.7066.1.2017

c) Bezczynność Dyrektorów Izb Administracji Skarbowej w wydaniu decyzji ustalających nowe warunki pełnienia służby albo o zwolnieniu ze służby w Służbie Celno-Skarbowej

Do Rzecznika Praw Obywatelskich z prośbą o ochronę zwracali się byli funkcjonariusze Służby Celnej, którym do 31 maja 2017 r. nie zaproponowano nowych warunków służby albo zatrudnienia w Krajowej Administracji Skarbowej (KAS) i których stosunki służbowe zostały wygaszone z mocy prawa. W opinii[1432] Rzecznika Praw Obywatelskich – z art. 169 ust. 4 ustawy wprowadzającej KAS wynika, że propozycja pełnienia służby w Służbie Celno-Skarbowej stanowi decyzję ustalającą warunki pełnienia służby. Ponadto w myśl art. 170 ust. 3 ustawy wprowadzającej KAS, w przypadku, o którym mowa w art. 170 ust. 1 tej ustawy, wygaśnięcie stosunku służbowego traktuje się jako zwolnienie ze służby. Skoro art. 170 ust. 3 ustawy wprowadzającej uznaje wygaśnięcie stosunku służbowego za równoznaczne ze zwolnieniem ze służby, to należy przyjąć, że okoliczność ta powinna zostać potwierdzona decyzją administracyjną, mającą w tym zakresie charakter deklaratoryjny. Decyzja taka powinna potwierdzać, że zostały spełnione ustawowe przesłanki powodujące wygaśnięcie stosunku służbowego funkcjonariusza.

Rzecznik Praw Obywatelskich przystąpił do kilku postępowań sądowo-administracyjnych funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, którym nie zaproponowano nowych warunków zatrudnienia albo służby w KAS w przedmiocie bezczynności Dyrektorów Izb Administracji Skarbowych (DIAS) w zakresie wydania decyzji dotyczących stosunku służbowego skarżących[1433].

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku, który rozstrzygnął dwie spośród tych spraw, stwierdził bezczynność organu i zobowiązał Dyrektora Izby Administracji Skarbowej do wydania decyzji dotyczącej stosunku służbowego skarżących.

[1432] https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-w-sprawie-sytuacji-prawnej-funkcjonariuszy-s%C5%82u%C5%BCby-celnej-kt%C3%B3rym-nie-zaproponowano-przej%C5%9Bcia-do

[1433] WZF.7043.187.2017, WZF.7044.34.2017, WZF.7043.192.2017, WZF.7043.176.2017, WZF.7044.207.2017

☞ O sytuacji funkcjonariuszy KAS mowa jest także przy art. 60 Konstytucji (Prawo równego dostępu do służby publicznej)

Inne

a) Cywilny nadzór nad służbami mundurowymi[1434]

W związku z uchwaleniem ustawy powołującej Biuro Nadzoru Wewnętrznego Rzecznik zwrócił uwagę na europejskie standardy sprawowania cywilnego nadzoru nad służbami mundurowymi.

Zdaniem Rzecznika przyjęty model cywilnego nadzoru nad służbami nie spełnia podstawowego kryterium niezależności zarówno w aspekcie instytucjonalnym, hierarchicznym, jak i praktycznym.

☞ Problem opisany szerzej przy analizie art. 40 Konstytucji

b) Dostęp Rzecznika do niejawnej treści uzasadnienia orzeczenia oraz akt kontrolnego postępowania sprawdzającego funkcjonariusza Agencji Wywiadu[1435]

Do Rzecznika zwrócił się funkcjonariusz Agencji Wywiadu o wniesienie skargi kasacyjnej od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w przedmiocie cofnięcia poświadczenia bezpieczeństwa.

Okazało się, że Rzecznik nie ma dostępu do niejawnej treści uzasadnienia orzeczenia oraz akt kontrolnego postępowania sprawdzającego funkcjonariusza. Brak dostępu do informacji o okolicznościach faktycznych skutkujących cofnięciem poświadczenia bezpieczeństwa uniemożliwia sformułowanie efektywnego środka zaskarżenia, pozbawiając tym samym funkcjonariuszy i żołnierzy prawa do wystąpienia do Rzecznika z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw.

[1434] WZF.519.7.2017
[1435] WZF.7043.68.2017

Rzecznik zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w celu zmiany treści art. 72 ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie informacji niejawnych.

Sekretarz Stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów poinformował Rzecznika, że z zasad systemu ochrony informacji niejawnych nie wynika, aby Rzecznik Praw Obywatelskich nabywał uprawnienia organu kontrolnego w stosunku do zakończonych postępowań sprawdzających. Niewątpliwie rozwiązanie to jest efektem dążenia przez ustawodawcę do zapewnienia jak najwęższego katalogu podmiotów posiadających dostęp do danych wrażliwych zawartych w aktach postępowań sprawdzających lub kontrolnych postępowań sprawdzających, a poszerzenie tego katalogu nie znajduje uzasadnienia prawnego ani faktycznego. Innymi słowy proponowane rozszerzenie katalogu podmiotów uprawnionych do wglądu w akta postępowań sprawdzających lub kontrolnych postępowań sprawdzających poprzez nadanie Rzecznikowi Praw Obywatelskich *de facto* uprawnień kontrolnych, pozostawałoby w sprzeczności ze specyfiką systemu ochrony informacji niejawnych przewidującego obostrzone zasady bezpieczeństwa.

Sprawa kobiet w służbach mundurowych. Przeciwdziałanie mobbingowi i dyskryminacji w służbach mundurowych. Analiza i zalecenia (raport)

Na podstawie m.in. korespondencji z szefami wszystkich służb mundurowych i przesłanych przez nich materiałów Rzecznik przygotował opracowanie „Przeciwdziałanie mobbingowi i dyskryminacji w służbach mundurowych. Analiza i zalecenia”[1436].

☞ Patrz – art. 33 Konstytucji (Równe traktowanie kobiet i mężczyzn)

[1436] https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Przeciwdziałanie_mobbingowi_i_dyskryminacji_w_służbach_mundurowych.pdf

CZĘŚĆ III
Mechanizmy i metody działań Rzecznika Praw Obywatelskich

Blisko ludzi

Podstawową formą działania RPO jest kontakt z obywatelami i przyjmowanie od nich skarg i wniosków. To przede wszystkim w bezpośrednim kontakcie z człowiekiem, którego spotyka krzywda, Rzecznik i pracownicy BRPO poznają różne sytuacje, w których prawa człowieka i obywatela są naruszane.

Sprawy do RPO można zgłaszać:

- w Biurach Terenowych RPO (działających od poniedziałku do piątku) w Gdańsku, Katowicach i Wrocławiu[1437],
- w punktach przyjęć, które w 2017 r. dyżurowały w konkretne dni miesiąca w: Bydgoszczy, Częstochowie, Kielcach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Słupsku, i Szczecinie. Przygotowano do otwarcia punkty przyjęć w Poznaniu, Wałbrzychu i Koszalinie – działają od 2018 r.[1438]),
- a także podczas spotkań regionalnych – prawnikowi z Zespołu Wstępnej Oceny Wniosków BRPO, który zawsze towarzyszy rzecznikowi praw obywatelskich.

Najwięcej spraw wpływa do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w Warszawie. Wnioski przyjmowane są w bezpośredniej rozmowie z pracownikiem Biura, można je wysłać pocztą tradycyjną, pocztą elektroniczną albo zgłosić poprzez formularz elektroniczny[1439].

W Warszawie prawnicy dyżurują też przy telefonie infolinii nr 800 676 676, który jest bezpłatny dla osoby dzwoniącej. Można tu uzyskać informację o tym, czy sprawa, która nurtuje człowieka, jest w zakresie działania RPO, uzyskać

[1437] Statystyka spraw przyjmowanych przez pełnomocników- patrz Załącznik nr 1. Od 2017 r. biura pełnomocników terenowych biorą też udział w wizytacjach Krajowego Mechanizmu Prewencji.
Pełnomocnicy Terenowi Rzecznika Praw Obywatelskich z siedzibami we Wrocławiu, w Gdańsku i Katowicach zostali ustanowieni za zgodą Sejmu wyrażoną odpowiednio w uchwałach: z 27.08.2004 r.(M.P. Nr 37, poz. 649), z 3.06.2005 r.(M.P. Nr 34, poz. 467) oraz z 15.06.2007 r.(M.P. Nr 38, poz. 430). Ich zakresy i tryb działania Rzecznik określił w zarządzeniach: Nr 8/2004 RPO z 14.09.2004 r., Nr 2/2005 RPO z 14.06.2005 r.oraz Nr 4/2007 RPO z 23.07.2007 r.W tych aktach Pełnomocnicy zostali zobowiązani przez Rzecznika do przyjmowania spraw wnoszonych przez obywateli lub ich organizacje spoza swego terytorialnego zakresu działania. Na potrzeby tego opracowania będą oni zwani dalej: BPT we Wrocławiu, BPT w Gdańsku i BPT w Katowicach

[1438] https://www.rpo.gov.pl/pl/content/punkty-przyjec-interesantow

[1439] https://www.rpo.gov.pl/wniosek/index.php?jezyk=0&poz=1

poradę, gdzie szukać pomocy, lub zgłosić skargę. Można też nagrać film w języku migowym i przesłać go do BRPO.

Konsultacje regionalne RPO

Nawet ciągłe powiększanie sieci punktów przyjęć interesantów nie zapewni bezpośredniego kontaktu i możliwości rozmowy z rzecznikiem praw obywatelskich. Dlatego dr Adam Bodnar od początku kadencji spotyka się z obywatelami w wielu miejscach. Raz w miesiącu w ciągu kilku dni organizuje konsultacje regionalne. Rozmawia z mieszkańcami, spotyka się z organizacjami społecznymi i instytucjami działającymi na rzecz praw człowieka, odwiedza szkoły i uczelnie.

W 2017 r. Rzecznik odwiedził 58 miejscowości[1440] w 9 województwach. W 35 miejscowościach spotkał się z mieszkańcami i przedstawicielami organizacji społecznych. Rzecznik zapoznał się również z działalnością 25 organizacji społecznych, które niosą pomoc osobom zagrożonym wykluczeniem społecznym i zawodowym, m.in. w Bydgoszczy, Częstochowie, Gryfinie, Kaliszu, Krotoszynie, Nowym Czarnowie, Nowym Klinczu, Ptaszkach, Tczewie i Zdunach.

Sprawy zgłaszane Rzecznikowi w czasie konsultacji

Przekrój spraw poruszonych na spotkaniach konsultacyjnych był bardzo szeroki. Niektóre tematy powtarzały się niemal w każdym regionie. Należały do nich: problemy osób z niepełnosprawnościami i ich opiekunów, brak wsparcia dla dorosłych osób z niepełnosprawnościami, które kończą edukację i nie mogą samodzielnie funkcjonować, prawa osób starszych.

Często poruszany był temat przemocy w rodzinie, w szczególności wobec osób starszych, z niepełnosprawnościami. Zwracano uwagę Rzecznika na nieskuteczność działań zarówno policji oraz sądów, jak i służb społecznych.

Powtarzały się tematy uciążliwych inwestycji, braku ustawy antyodorowej i zagrożenia dla ochrony środowiska (województwa: łódzkie, mazowieckie, opolskie, wielkopolskie, zachodniopomorskie) oraz potrzeby zwiększenia bezpieczeństwa na drogach. W Brzegu poinformowano o składowisku toksycznych

[1440] Szczegółowe informacje zawiera Załącznik nr 5

odpadów, które zagrażały mieszkańcom. W Nysie poruszono m.in. kwestię wprowadzania zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego bez konsultacji z mieszkańcami.

W różnych miejscach kraju sygnalizowano powszechnie występujący problem wykluczenia transportowego, tj. ograniczenia prawa do pełnego korzystania z usług z powodu braku możliwości dotarcia środkiem transportu publicznego z miejsca zamieszkania do szkoły, szpitala, centrum kultury czy cmentarza.

Pojawiały się skargi w sprawie utrudnionych kontaktów z urzędami czy instytucjami. Niejednokrotnie sygnalizowano naruszenie praw konsumenckich.

Problemy z sądami i e-sądami zgłaszano w województwach: łódzkim, mazowieckim i opolskim. W szczególności zwrócono uwagę na ryzyko wykorzystania osób starszych, samotnych, pozbawionych opieki. Podnoszono też kwestie lokalnych powiązań pomiędzy sędziami, policjantami, notariuszami i komornikami, co zdaniem uczestników spotkań powoduje wydawanie krzywdzących decyzji i wyroków.

Niepokój budzi częste sygnalizowanie problemów z udzielaniem pomocy osobom starszym, osobom z niepełnosprawnościami, osobom uzależnionym. W Siedlcach sygnalizowano poważny problem niemożności skorzystania z terapii uzależnień przez osoby głuche, z powodu braku tłumaczy Polskiego Języka Migowego, a także braku psychologów i terapeutów przygotowanych do pracy z osobami głuchymi. Wykluczenia te dotykają osoby głuche w całej Polsce, na co wskazuje w swych raportach Komisja Ekspertów ds. Osób Głuchych.

Jednym z tematów, poruszonym m.in. w województwach: opolskim i zachodniopomorskim, była ustawa represyjna, obniżająca emerytury byłym funkcjonariuszom służb ochrony państwa i wiążące się z nią poczucie krzywdy i niesprawiedliwości.

W województwach dolnośląskim, mazowieckim i zachodniopomorskim zgłaszano problemy z dostępem do informacji publicznej, zaś w województwach łódzkim, opolskim i wielkopolskim sygnalizowano trudności we współpracy NGO-sów z miejscowymi władzami.

Ponadto poinformowano Rzecznika o praktyce stosowanej przez komorników polegającej na zajmowaniu renty socjalnej, która nie podlega ochronie tak jak

pensja czy emerytura. Sygnalizowano także problem dziedziczenia długów rodziców przez dzieci wychowujące się w domach dziecka.

Kolejną budzącą zastrzeżenia sprawą był brak drogi odwoławczej od decyzji kuratora do MEN w przypadku sporu szkoły z administracją oświatową. W Malborku mówiono m.in. o dyskryminacji dzieci wyznania innego niż większościowe (lekcje religii odbywają się pomiędzy innymi zajęciami obowiązkowymi). Podnoszono też kwestię ustalania kontaktów z dziećmi po rozwodzie i trudności w ich egzekwowaniu.

W województwie śląskim został zgłoszony problem dostępności witryn internetowych dla osób niewidomych, co utrudnia im np. wypełnienie elektronicznych wniosków grantowych i przekłada się na niski stopień ich aktywizacji oraz włączania się w życie społeczne. Niepokój obywateli budzą zmiany w organizacji służby zdrowia i likwidacji oddziałów szpitalnych, zwłaszcza w zakresie dostępności do opieki geriatrycznej po wejściu w życie ustawy o tzw. sieci szpitali.

Uczestnicy spotkań skarżyli się też na negatywne konsekwencje udziału w publicznych demonstracjach, surowo oceniając przy tym działania policjantów. W tym kontekście debatowano na temat ciągłości państwa, wartości konstytucyjnych oraz ochrony praw człowieka i obywatela.

Efekty spotkań regionalnych

Rzecznik Praw Obywatelskich wystosował szereg wystąpień generalnych do przedstawicieli władz i instytucji, w których zwracał się o przekazanie wyjaśnień lub podjęcie konkretnych działań w celu rozwiązania problemów, jakie zgłaszali podczas spotkań konsultacyjnych mieszkańcy i pracownicy organizacji pozarządowych. Interweniował też w sprawach indywidualnych, dotyczących m.in. nielegalnego składowania odpadów toksycznych czy uciążliwości związanych z istnieniem fermy przemysłowej hodowli zwierząt. Przystępował również do spraw sądowych.

Sprawa mieszkańców Brzegu – groźne składowisko odpadów

Jedną ze spraw zgłoszonych na spotkaniu w Brzegu, w której Rzecznik podjął działania, było nielegalne składowanie odpadów toksycznych. Odpady, na terenie, którego właściciela nie udawało się ustalić, zawierały związki chemiczne łatwopalne i wybuchowe, a także zagrażające skażeniem wód, w tym ujęć wody pitnej (składowisko znajdowało się w bezpośrednim sąsiedztwie Odry), gleby i powietrza. Potwierdzały to wstępne wyniki analiz, udostępnione Rzecznikowi przez burmistrza Brzegu. RPO w tej sprawie skierował pisma[1441]: do Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego z zapytaniem o wiedzę na temat składowiska odpadów oraz do I zastępcy Prokuratora Generalnego i prokuratora krajowego Bogdana Święczkowskiego z prośbą o podjęcie działań. Zastępca Prokuratora Krajowego Krzysztof Sierak poinformował RPO[1442], że sprawa została przekazana do Prokuratury Regionalnej we Wrocławiu, z poleceniem rozpoznania w zakresie kompetencji, i z jednoczesną prośbą o poinformowanie Biura Rzecznika o ustaleniach. Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił więc o informacje także do organów Prokuratury Regionalnej. Zastępca Prokuratora Regionalnego we Wrocławiu poinformował RPO[1443], że nielegalne składowiska odpadów zostały zlikwidowane przez władze samorządowe, zaś Prokuratura prowadzi wszelkie czynności zmierzające do wykrycia sprawców przestępstwa i pociągnięcia ich do odpowiedzialności karnej.

Niejednokrotnie po powrocie do Warszawy RPO podejmuje dalsze działania w terenie przez swoich przedstawicieli. Czasami wymaga to od rzecznika podejmowania się roli facilitatora/mediatora między obywatelami a władzami samorządowymi na rzecz rozwiązania istotnych problemów społecznych (np. problem braku mieszkań socjalnych w Poznaniu i przerzucanie skutków tego zjawiska na lokatorów, których nie stać na wynajem mieszkań po cenach komercyjnych).

Wtedy działanie RPO polega na zainicjowaniu i wspieraniu współpracy wszystkich, którzy mogą mieć wpływ na rozwiązanie problemu – w celu

[1441] V.7204.9.2017 z 24 lutego 2017 r.
[1442] Pismo z 15 marca 2017 r.
[1443] Pismo z 28 kwietnia 2017 r.

wspólnego poszukiwania najlepszego rozwiązania przez wszystkich zainteresowanych (władze i instytucje lokalne, organizacje społeczne, przedstawicieli kościołów, potencjalnych beneficjentów, realizatorów dobrych praktyk z innych miejscowości).

Celem tych działań jest przełamanie barier i uzyskanie zmiany społecznej. Dzięki takiej współpracy, zainicjowanej przez RPO po sygnale od uczestnika spotkania regionalnego, udało się utworzyć w Chełmie świetlicę dla dorosłych osób z niepełnosprawnością potrzebujących znacznego wsparcia, Klub 25+. Starania o utworzenie Klubu 25+ zajęły półtora roku, ale zakończyły się powodzeniem i dzięki współpracy wielu partnerów osoby potrzebujące znacznego wsparcia mają miejsce dla siebie na 4 godziny dziennie. A ich opiekunowie czas na pracę, inne zajęcia lub po prostu wytchnienie.

Rzecznik odpowiada także na niektóre potrzeby identyfikowane w trakcie spotkań regionalnych. Należą do nich prowadzone warsztaty dla środowisk, które są szczególnie aktywne w działaniach na rzecz praw człowieka lub szczególnie zagrożone, a wsparcie RPO może im pomóc.

Spotkania regionalne służą również promocji dobrych praktyk i takich rozwiązań w środowisku zamieszkania, które przyczyniają się do możliwości praktycznego korzystania z praw człowieka i obywatela.

Podczas ośmiu spotkań (w Prudniku, Krapkowicach, Lesznie, Stargardzie, Gryficach, Sosnowcu, Bielsku Białej i Jaworznie) rozmawiano o tym, co można zrobić lokalnie, aby osoby starsze mogły jak najdłużej korzystać z samodzielności u siebie w domu. Temu celowi służy model wsparcia osób starszych w środowisku zamieszkania, opracowany przez członków Komisji Ekspertów i upowszechniany również na spotkaniach regionalnych. Podobnie jak inne opracowania, takie jak: „Złota Księga Dobrych Praktyk na rzecz Społecznego Uczestnictwa Osób Sutszych", „Przestrzeń przyjazna seniorom".

W 2017 roku ukazał się drukiem zapis ośmiu debat konstytucyjnych, przeprowadzonych w ramach wyjazdów regionalnych w 2016 roku[1444]. Każda debata poświęcona była jednemu z wybranych artykułów Konstytucji. W publikacji znajdują się debaty o granicach wolności artystycznej, wolności sumienia i religii, prawach mniejszości narodowych i etnicznych oraz wspólnocie

[1444] https://www.rpo.gov.pl/pl/content/co-zapisano-w-konstytucji-debaty-regionalne-rzecznika-praw-obywatelskich

sąsiedzkiej sąsiadów różnych religii i kultur, o prawie do pracy, do ochrony zdrowia i prawie do wolności osobistej.

Litygacja strategiczna

Przyłączanie się do postępowań sądowych przez Rzecznika jest jednym z jego najważniejszych narzędzi do walki z naruszeniami praw i wolności obywatelskich.

Sprawy indywidualne prowadzone przez prawników BRPO, w których rozstrzygnięcie ma znaczenie nie tylko dla stron konkretnego postępowania, ale może także pomóc innym obywatelom w podobnej sytuacji, są traktowane jako strategiczne. Najczęściej chodzi o wyroki, które zmieniają utartą linię orzeczniczą, odnoszą się do ważnych społecznie tematów, wpływają na zmianę prawa.

Program litygacji strategicznej RPO pozwala na trzy rzeczy:

- Można w ten sposób pomóc konkretnej osobie a przy wygranej sprawie – wesprzeć argumentację innych osób walczących o swoje prawa w podobnej sytuacji.
- Można przedstawiać sądowi argumentację prawnoczłowieczą, opartą także na orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, do której sąd w swoim orzeczeniu musi się odnieść.
- Można też wprowadzić do dyskusji publicznej tematy związane z ochroną praw jednostki.

Rzecznik dowiaduje się o toczących się postępowaniach sądowych z różnych źródeł: od obywateli, ich pełnomocników, ze spotkań regionalnych i od organizacji pozarządowych, z którymi współpracuje oraz z mediów. Argumentacja prawna przedstawiana w toku strategicznych postępowań sądowych zamieszczana jest w serwisie internetowym RPO.

W 2017 roku, do postępowań strategicznych prowadzonych w Biurze RPO należały między innymi sprawy dotyczące tego:

- jaki ma być zwrot kosztów dla rodzica za dowóz dziecka z niepełnosprawnością do szkoły (przystąpienie do postępowania w 2017 r.) [1445],

[1445] XI.7036.40.2016, https://www.rpo.gov.pl/pl/postepowania-strategiczne-rpo/sprawa-pani-angeliki-koszty-dowozu-do-szkoły-dziecka-z-niepełnosprawnością

- czy matka może karmić piersią w miejscu publicznym i na jakich zasadach (przystąpienie do postępowania w 2017 r.)[1446],
- kiedy wygasa zobowiązanie Ubezpieczeniowego Fundusz Gwarancyjnego wobec osoby, która utraciła zdrowie w wypadku komunikacyjnym (wyrok Sądu Najwyższego w 2017 r.) [1447],
- czy i jakie zadośćuczynienie przysługuje lokatorce za nękanie jej w celu eksmisji (prawomocny wyrok w 2017 r.),[1448]
- jakie są granice krytyki osoby publicznej (prawomocny wyrok w 2017 r.)[1449].

Współpraca z partnerami społecznymi

By zwiększać skuteczność działań, RPO buduje rozległe sieci współpracy z wieloma instytucjami i organizacjami. Postrzega obywateli i ich organizacje jako istotnych partnerów Biura RPO w działaniach na rzecz praw człowieka i obywatela. Współpraca ta przyjmuje bardzo zróżnicowane formy.

Debaty, konferencje, seminaria – przykłady

Konferencje są dla Rzecznika sposobem na promowanie ważnych społecznie tematów, wypracowywania standardów społecznych, a także poszukiwania rozwiązań lub konfrontowania stanowisk różnych środowisk. Wnioski z debat są często podstawą wystąpień RPO do rządu i parlamentu.

a) I Kongres Praw Obywatelskich

Na uwagę w roku 2017 zasługuje przede wszystkim I Kongres Praw Obywatelskich (8 i 9 grudnia) – zorganizowany z okazji 30-lecia RPO we współpracy z licznymi organizacjami pozarządowymi.

Kongres, w którym uczestniczyło 1500 obywateli, a głos na 36 panelach zabrało 160 ekspertów, działaczy społecznych, przedstawicieli mediów,

[1446] XI.815.37.2016, https://www.rpo.gov.pl/pl/postepowania-strategiczne-rpo/dyskryminacja-matki-karmiacej-w-dostepie-do-uslug

[1447] VI.510.77.2016 https://www.rpo.gov.pl/pl/postepowania-strategiczne-rpo/wyczerpanie-sumy-gwarancyjnej-z-ubezpieczeniowego-funduszu-gwarancyjnego-sprawa-wygrana

[1448] IV.7213.4.2015 https://www.rpo.gov.pl/pl/postepowania-strategiczne-rpo/ochrona-praw-lokatorow-w-związku-z-reprywatyzacją-i-działaniami-właścicieli

[1449] XI.564.1.2016

wypracował rekomendacje wskazujące na najważniejsze wyzwania dotyczące praw człowieka w Polsce[1450].

Kongres był próbą odpowiedzi na pytanie, jakie są – z perspektywy uczestników – kluczowe problemy dotyczące respektowania praw człowieka w Polsce. Wydarzenie było transmitowane w internecie, a powstające na bieżąco relacje z paneli oraz publikacje i dokumenty, a następnie – nagrania z debat zostały zamieszone na stronie internetowej RPO – w specjalnym podserwisie[1451]. Udostępniając linki z tego serwisu uczestnicy Kongresu mogli się dzielić opiniami i komentarzami z Kongresu w serwisach społecznościowych.

b) Debaty regionalne KMPT

Sukces programu konsultacji regionalnych skłonił RPO do zainicjowania w 2016 r. cyklu debat regionalnych Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur. W 2017 r. odbyło się osiem takich spotkań w stolicach województw. Spotkania te były okazją do wymiany doświadczeń między przedstawicielami instytucji zarządzających wszystkimi typami miejsc pozbawienia wolności, prokuratur, władzy sądowniczej, samorządu wojewódzkiego oraz uczelni.

☞ Więcej o debatach KMPT – w Części II, Wykonywanie przez Rzecznika Praw Obywatelskich zadań Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur

c) Cykl debat dotyczący zagadnień bioetycznych

Ich celem było wspieranie współpracy środowiska bioetyków w wypracowywaniu regulacji lepiej chroniących prawa człowieka w obliczu nowych możliwości, jakie dają biologia i genetyka (kwestia regulacji dotyczących testów genetycznych, czy świadomej zgody pacjenta na zabieg medyczny).

[1450] Patrz – Załącznik nr 3
[1451] https://www.rpo.gov.pl/pl/content/kpo

☞ Więcej o tym problemie – przy art. 38 Konstytucji (Prawo do ochrony życia)

d) Wsparcie w zdrowiu psychicznym

8 maja 2017 r. odbył się Pierwszy Kongres Zdrowia Psychicznego pod hasłem ,,Zmieniamy polską psychiatrię". W jego organizację zaangażowani byli zarówno lekarze, jak i osoby chorujące psychicznie oraz ich rodziny. Celem Kongresu było nagłośnienie potrzeby nowoczesnego wspierania osób z problemami psychicznymi oraz przeciwdziałanie ich stygmatyzacji. Rzecznik Praw Obywatelskich wziął czynny udział w Kongresie prezentując dotychczasowe i planowane działania Biura RPO na rzecz ochrony praw osób chorujących psychicznie. Następnie na konferencji zorganizowanej 14 marca 2017 r. wspólnie ze Związkiem Powiatów Polskich zaprezentowano przykłady dobrych praktyk na rzecz wspierania osób chorujących psychicznie w powiatach oleśnickim, gnieźnieńskim, wadowickim, wąbrzeskim i wielickim. Podczas I Kongresu Praw Obywatelskich partnerzy społeczni zorganizowali natomiast panel poświęcony ruchowi samopomocy osób chorujących psychicznie.

e) Akcja za starość naszą i waszą! Rozmawiajmy o konwencji o prawach osób starszych

Od kwietnia 2016 r. Rzecznik włącza partnerów społecznych do debaty na temat przygotowania i przyjęcia konwencji o prawach osób starszych. Debata na forum ONZ toczy się w ramach utworzonej w 2010 r. grupy roboczej ds. starzenia się (Open-ended Working Group on Ageing, OEWGA). Uczestnicy Akcji „Za starość naszą i waszą!" – osoby prywatne, organizacje pozarządowe, instytucje publiczne – są informowani mailowo o kolejnych etapach debaty, jak również zachęcani do zabierania głosu w dyskusji[1452].

[1452] Więcej informacji na blogu Akcji https://www.rpo.gov.pl/pl/sprawa/za-starosc-nasza-i-wasza

f) Apel do Prezesa Rady Ministrów w sprawie deinstytucjonalizacji systemu wsparcia dla osób z niepełnosprawnościami i osób starszych.

W wyjątkowo ważnych społecznie sprawach Rzecznik zwraca się do rządu i parlamentu wspólnie z organizacjami społecznymi. Przykładem jest apel, jaki Rzecznik Praw Obywatelskich wraz z 54 organizacjami społecznymi skierował do Prezesa Rady Ministrów w sprawie deinstytucjonalizacji systemu wsparcia dla osób z niepełnosprawnościami i osób starszych[1453]. Deinstytucjonalizacja oznacza proces przejścia od opieki instytucjonalnej do wsparcia na poziomie społeczności lokalnych, z poszanowaniem podmiotowości i przyrodzonej godności wszystkich osób, w tym prawa do samodzielnego życia.

☞ Więcej o tym problemie – przy art. 69 Konstytucji (Pomoc na rzecz osób z niepełnosprawnościami)

Rada Społeczna przy Rzeczniku Praw Obywatelskich, społeczne wsparcie dla pełnomocników terenowych, komisje ekspertów RPO

W realizacji misji i ustawowych zadań Rzecznika Praw Obywatelskich wspiera Rada Społeczna, pełniąca rolę konsultacyjno-doradczą. W pracach Rady biorą udział 24 osoby[1454]:

1. Katarzyna Batko-Tołuć
2. Halina Bortnowska
3. prof. Janusz Czapiński
4. Maria Ejchart-Dubois
5. Anna Jakubowska
6. Urszula Jaworska
7. Olga Krzyżanowska
8. Paweł Łukasiak

[1453] XI.503.4.2016

[1454] Aktualny skład Rady Społecznej przy RPO reguluje zarządzenie Rzecznika z dnia 16 października 2015 r.

9. Krystyna Mrugalska
10. Draginja Nadaždin
11. Zbigniew Nosowski
12. Janina Ochojska-Okońska
13. Lidia Olejnik
14. Jerzy Owsiak
15. Mikołaj Pietrzak
16. Adriana Porowska
17. Teresa Romer
18. Andrzej Rosner
19. Monika Sajkowska
20. ks. Marian Subocz
21. Jacek Taylor
22. Marian Turski
23. Henryk Wujec
24. prof. Mirosław Wyrzykowski

Także Pełnomocnicy Terenowi w Gdańsku, Katowicach i we Wrocławiu jako przedstawiciele Rzecznika, współpracują z organizacjami pozarządowymi, samorządami, uczelniami wyższymi i uniwersytetami III wieku, z przedstawicielami wymiaru sprawiedliwości, a także lokalnymi mediami. Współpraca z lokalnymi mediami i organizacjami obywatelskimi skutkuje upowszechnieniem wiedzy o prawach obywatelskich i formach ich ochrony[1455]. Przykładem może być organizowana przez Okręgową Izbę Radców Prawnych we Wrocławiu akcja „Prawo w szkole".

W 2017 r. przy Pełnomocnikach Terenowych RPO w Gdańsku i we Wrocławiu działały rady społeczne, które doświadczeniem zawodowym i wybitną wiedzą swoich członków efektywnie wspierały działanie Pełnomocników.

[1455] Pracę Biur Terenowych i punktów przyjęć spina Główny Koordynator do spraw współpracy z Biurami Pełnomocników Terenowych i punktami przyjęć interesantów – Zarządzenie Nr 29/2016 Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 24 czerwca 2016 r.

a) Prace Rady Społecznej przy RPO

Jednym z tematów, jakie podejmowali członkowie Rady Społecznej, był raport z badania „Różnić się nie oznacza nienawidzić się. Mniej wrogości poprzez wiedzę o prawach człowieka i dialog". Jego głównym celem było znalezienie odpowiedzi na pytania: Jak młodzież rozumie prawa człowieka? Jakie kanały komunikacji są najlepsze dla edukacji w tym zakresie? Czym według młodzieży jest dyskryminacja? Czy młodzież dostrzega problemy związane z prawami człowieka w swoim codziennym życiu?

Ponadto z inicjatywy Rady Społecznej odbyło się spotkanie Rzecznika z organizacjami społecznymi „Relacje rząd – III sektor. Praktyczne wymiary realizacji wolności zrzeszania się", podczas którego rozmawiano o kondycji sektora oraz zagrożeniach stojących przed organizacjami działającymi na rzecz praw człowieka i obywatela.

Podczas trzech spotkań Rady w 2017 r. Rzecznik prezentował też swoje działania, plany, priorytety i zasięgał opinii w kwestii najważniejszych wyzwań, przed którymi stoi instytucja Rzecznika.

Komisje ekspertów[1456]

Pracę Rzecznika Praw Obywatelskich wspierają eksperci pracujący w stałych komisjach, które wypracowują stanowiska w ważnych społecznie kwestiach.

Komisja Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności – działania swe koncentrowała w 2017 r. wokół tematu dobrych praktyk w sferze pozainstytucjonalnego wsparcia dla osób w kryzysie bezdomności.

Komisja Ekspertów Krajowego Mechanizmu Prewencji – pomagała formułować stanowiska RPO; jej eksperci brali także udział w debatach regionalnych KMPT wspierając budowanie postawy braku akceptacji dla tortur i nieludzkiego traktowania lub innych form przemocy wobec osób przebywających w detencji.

Komisja Ekspertów ds. Osób Starszych – opracowywała ekspertyzy z zakresu polityki senioralnej państwa, propozycje zmian systemowych,

[1456] Sprawozdanie Komisji – patrz załącznik nr 2

wskazywała ważne kwestie dotyczące osób starszych, naruszające prawa człowieka, w których Rzecznik powinien zająć stanowisko.

Komisja Ekspertów ds. Zdrowia – zajmowała się m.in. problemami związanymi z czasem pracy lekarzy, praw przysługujących kobietom ciężarnym i rodzącym, dostępu do rehabilitacji i leczenia sanatoryjnego, chorób rzadkich, dostępności do okulistycznych świadczeń zdrowotnych.

Komisja ds. Osób Głuchych – zbierała informacje dotyczące bardzo specyficznych problemów i potrzeb osób głuchych, a także wskazywała ważne kwestie naruszające prawa człowieka tej grupy społecznej.

Komisja Ekspertów ds. Migrantów – wspierała Rzecznika w przygotowywaniu uwag do projektu ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji uwzględniło część tych uwag.

Komisja Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnością – jej prace dotyczyły w szczególności: edukacji dzieci z niepełnosprawnościami, niezależnego życia i włączania w społeczność lokalną, w tym deinstytucjonalizacji oraz asystencji osobistej, a także uniwersalnego projektowania.

Komisja Ekspertów ds. Ochrony Zdrowia Psychicznego – to nowa Komisja, która w 2017 r. wypracowywała kierunki aktywności Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie ochrony zdrowia psychicznego.

Zespół ds. Alimentów RPO i RPD – szuka systemowych przyczyn tego, że bardzo wiele dzieci nie dostaje od swoich rodziców należnego im ekonomicznego wsparcia.

☞ Więcej o problemach związanych z alimentami przy art. 72 (Prawa dziecka)

Koalicja Infolinii

W 2017 r. kontynuowany był program Koalicji Infolinii, służący przede wszystkim podnoszeniu jakości pracy konsultantów (poprzez szkolenia i wymianę doświadczeń). W Koalicji zrzeszonych jest ponad 30 podmiotów: RPO, Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Praw Pacjenta, Rzecznik Finansowy, UOKIK, ale także organizacje pozarządowe m.in. Fundacja Dajemy Dzieciom Siłę, Centrum Praw

Kobiet, Fundacja Itaka. Rzecznik Adam Bodnar zaprosił do współpracy także stowarzyszenia i fundacje, które pomagają osobom uzależnionym i ich rodzinom np. Fundację Biuro Służby Krajowej Anonimowych Alkoholików w Polsce.

W 2017 r. w ramach Koalicji odbyły się kolejne szkolenia dotyczące standardów obsługi klienta, wsparcia dla ofiar przemocy domowej, wsparcia osób szukających pracy oraz aktywizacji młodzieży, a także pomocy osobom powracającym do Polski z emigracji. Bardzo przydatny dla wielu osób jest Informator o infoliniach, telefonach i organizacjach pomocowych, wydany nakładem BRPO[1457].

Prostym językiem o trudnych sprawach

Kwestie prawne, niekiedy bardzo szczegółowe, wymagają precyzji i specjalistycznej wiedzy. Jednak gromadzony w ten sposób dorobek nie zostanie wykorzystany, jeśli nie uda się go przekazać obywatelom.

Dotarcie do obywateli wymaga uruchomienia nowych metod komunikowania i wykorzystania narzędzi popularnych wśród różnych pokoleń i środowisk. Rzecznik Praw Obywatelskich kładzie duży nacisk na to, by informacje przygotowywane w jego Biurze tworzone były w języku dostosowanym do potrzeb odbiorców. Są nimi dziś nie tylko prawnicy i specjalizujący się w tematyce prawnej dziennikarze.

Zmiana języka pozwala ludziom nie tylko wykorzystać informację, ale też aktywnie włączyć się w debatę i działania, oraz proponować nowe, lepsze rozwiązania problemów, których bez szerokiej, otwartej wymiany pomysłów nie udałoby się znaleźć.

Dlatego Rzecznik zmienił format komunikatów zamieszczanych na stronie rpo.gov.pl – są one uzupełnione o przykłady i objaśnienia tak, by także odbiorca bez prawniczego wykształcenia mógł z nich korzystać.

RPO przygotowuje też proste i zrozumiale materiały informacyjne o swojej działalności („20 kasacji Rzecznika Praw Obywatelskich – przykłady problemów wymiaru sprawiedliwości, które realnie dotykają obywateli i które trzeba

[1457] Aktualny Informator o infoliniach, telefonach i organizacjach pomocowych: https://www.rpo.gov.pl/pl/content/informator-o-infoliniach-telefonach-i-organizacjach-pomocowych

naprawiać", „Alfabet RPO – przykłady spraw, jakie wpływają do RPO Adama Bodnara od 2015 r.").

Rzecznik Praw Obywatelskich kładzie też nacisk na współpracę z mediami – i to nie tylko ogólnopolskimi, ale bardzo często lokalnymi (gazety, rozgłośnie radiowe, lokalne w tym kablowe stacje telewizyjne) oraz z portalami, w tym portalami tematycznymi.

Działalność edukacyjna RPO

Projekt edukacyjny Rzecznika zakłada upowszechnianie wiedzy o prawach człowieka i narzędziach ich wspierania, w tym o instytucji Rzecznika, jego kompetencjach i podejmowanych działaniach na rzecz przestrzegania i ochrony praw człowieka i obywatela w świetle zapisów Konstytucji.

Istotnym elementem jest upowszechnianie wiedzy w zakresie zasady równego traktowania i przeciwdziałania dyskryminacji, ochrony praw osób zagrożonych dyskryminacją – starszych, z niepełnosprawnościami, chorujących psychicznie, cudzoziemców oraz mniejszości narodowych, etnicznych i religijnych, a także innych grup społecznych.

Działania edukacyjne w zakresie praw człowieka Rzecznik prowadzi m.in. poprzez:

- spotkania z młodzieżą (tylko w ramach wyjazdów regionalnych Rzecznik uczestniczył w 19 spotkaniach z uczniami i studentami);
- warsztaty (np. jak korzystać z prawa do informacji publicznej, z prawa do petycji, co oznacza w praktyce zasada równego traktowania, czym jest dyskryminacja, jak ją zgłosić, jakie prawa wynikają z Konstytucji);
- publikacje i opracowania, które ułatwiają uczestnictwo i wpływanie na polityki publiczne na poziomie lokalnym i centralnym („Przestrzeń publiczna przyjazna seniorom", „Model wsparcia osób starszych w środowisku zamieszkania");
- zbiory dobrych praktyk („Złota Księga Dobrych Praktyk na rzecz Społecznego Uczestnictwa Osób Starszych", „Programy mieszkaniowe w przeciwdziałaniu bezdomności");
- praktyki studenckie, w tym program wakacyjnych praktyk dla studentów prawa.

W 2017 r. zorganizowano 14 spotkań warsztatowych, zarówno w Biurze RPO jak i w szkołach. Uczestniczyła w nich młodzież gimnazjalna, licealna oraz dzieci

z ostatnich klas szkół podstawowych. Zorganizowaliśmy też pięciodniowe warsztaty dla gimnazjalistów, laureatów Gimnazjalnej Olimpiady Wiedzy o Społeczeństwie. We współpracy ze stowarzyszeniem im. prof. Zbigniewa Hołdy, w ramach kontynuacji projektu „Tydzień Konstytucji", Rzecznik przygotował cykl zajęć w szkołach średnich i gimnazjalnych, podczas których uczniowie rozwiązywali praktyczne przykłady z zakresu ochrony praw człowieka i obywatela w oparciu o zapisy Konstytucji.

Rzecznik podejmował także działania edukacyjne w wyniku wizyt regionalnych.

W 2017 r. kontynuowano projekt warsztatów dla uczestników programu „Mentor" na Uniwersytecie im. Mikołaja Kopernika w Toruniu. Tematy spotkań skupiały się wokół kwestii ochrony praw cudzoziemców – studentów programu Erasmus, przy uwzględnieniu obecnego stanu prawnego oraz problemu uprzedzeń i stereotypów społecznych.

W Młodzieżowym Ośrodku Wychowawczym w Czuchowie-Pieńkach przedstawicielka Biura RPO poprowadziła warsztaty o dyskryminacji ze względu na płeć. Omówiła przejawy nierównego traktowania dziewcząt i kobiet w obszarze edukacji, różne formy molestowania seksualnego, a także zjawisko ograniczania dziewczętom dostępu do nauki w niektórych szkołach o profilu zawodowym i technicznym. Warsztaty były zorganizowane w uzgodnieniu z kierownictwem Ośrodka i na prośbę przebywających tam dziewcząt.

a) Przystanek Woodstock

Już od 2009 r. Rzecznik Praw Obywatelskich jest obecny na festiwalu „Przystanek Woodstock". W „Namiocie Praw Obywatelskich" uczestnicy festiwalu mogą się dowiedzieć o prawach człowieka i obywatela, a także zasięgnąć porady prawnej. W namiocie obok pracowników Biura Rzecznika działania prowadzili: Okręgowa Rada Adwokacka z Warszawy, Platforma „Zwolnieni z Teorii", Fundacja Court Watch, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Fundacja ClientEarth (Prawnicy dla Ziemi), Sieć Obywatelska Watchdog Polska, Spółdzielnia Socjalna Fado, sędzia Jarosław Gwizdak, adwokat Bogumił Zygmont, youtuber Karol Paciorek oraz Ambasador Praw Człowieka RPO Kacper Gwardecki.

W ramach Akademii Sztuk Przepięknych „Przystanku Woodstock" odbyła się dyskusja o prawie w naszym życiu, w której uczestniczyli dr Adam Bodnar i sędzia Jarosław Gwizdak. Rozmowę prowadził Piotr Kraśko.

Przykłady debat i warsztatów:

- „Jak może pomóc Rzecznik Praw Obywatelskich";
- „Idę ze sprawą do Trybunału w Strasburgu…! I co dalej?";
- „Petycja" – co powinna zawierać, jak określić jej cel, jakich narzędzi użyć, jak zaangażować ludzi do jej podpisywania;
- „Lajkuj, pisz, udostępniaj, ale uważaj – prawa człowieka w internecie";
- Symulacja rozprawy sądowej;
- „Polska bez smogu. Twoje prawo do czystego powietrza";
- „Za co odpowiada nieletni, jakie są jego prawa?";
- „Prawo do życia w zdrowym środowisku prawem człowieka";
- „Uchodźco, kim jesteś?" – warsztaty poświęcone problematyce migrantów w kontekście procedur udzielenia ochrony międzynarodowej, wynikającej z przepisów prawa polskiego i międzynarodowego.

A ponadto:

- W ramach projektu Barierołamacz budowano świadomość uczestników w zakresie barier, z którymi na co dzień zmagają się osoby z niepełnosprawnościami.
- Na stoisku „Zwolnionych z Teorii" prezentowano, w jaki sposób zorganizować i przeprowadzić projekt społeczny.

b) Projekt Ambasador RPO

Ambasadorami RPO w 2017 r. byli studenci prawa, którzy odbyli praktyki w Biurze RPO oraz opracowali roczny program współpracy z Biurem Rzecznika. W 2017 r. przeprowadzili m.in. warsztaty, konferencje, debaty zorganizowane na terenie całej Polski. W Krakowie odbyły się warsztaty dla licealistów „Ja – człowiek, moje prawa w praktyce". W Gdańsku Ambasadorzy RPO współorganizowali Ogólnopolską Konferencję Prawa Humanitarnego (panel dotyczący praw człowieka). W trzech szkołach na terenie Garwolina

przeprowadzili warsztaty dydaktyczne dotyczące praw człowieka, w Toruniu – dwudniowe warsztaty o prawach człowieka i Europejskim Trybunale Praw Człowieka dla uczestników Młodzieżowego Parlamentu Europejskiego (gra „Zgadnij wyrok"), zaś w Bielsku-Białej zorganizowali warsztaty dotyczące dyskryminacji.

Współpraca z innymi organami rzecznikowskimi

Współpraca z innymi organizacjami rzecznikowskimi w kraju jest także stałym elementem pracy Rzecznika Praw Obywatelskich.

To dzięki niej udało się wypracować rozwiązania dotyczące problemu niealimentacji dzieci (Zespół ds. Alimentów prowadzony wspólnie z Rzecznikiem Praw Dziecka).

To dzięki niej możliwa była akcja informacyjna dla kredytobiorców w sprawie tzw. kredytów „frankowych" (wspólnie z Rzecznikiem Finansowym, a także we współpracy z Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz rzecznikami konsumentów).

Współpraca z Rzecznikiem Praw Pacjenta pozwoliła na zbadanie kwestii wieloletnich pobytów w zakładach psychiatrycznych osób, które popełniają czyn zabroniony i są decyzją sądu umieszczane w szpitalu (w ramach środka zabezpieczającego), ponieważ są osobami z niepełnosprawnością intelektualną albo chorują psychicznie i w związku z tym są uznane za niepoczytalne w momencie popełnienia czynu zabronionego. RPO ustalił, iż w kilku przypadkach za stosunkowo drobne przestępstwo ludzie trafiali do zamkniętego szpitala psychiatrycznego nawet na kilkanaście lat (czyli na dłużej niż wynosiłaby maksymalna kara za taki czyn). W ramach współpracy z Rzecznikiem Praw Pacjenta RPO sprawdza, ile osób może znajdować się w takiej sytuacji.

Działalność międzynarodowa RPO

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich współpracuje przede wszystkim z partnerskimi instytucjami ochrony praw człowieka i obywatela w Europie. Rzecznik utrzymuje stałe kontakty z instytucjami ochrony praw człowieka z państw Europy Wschodniej i Centralnej. Od 2003 r. odbywają się cykliczne spotkania Ombudsmanów z państw Grupy Wyszehradzkiej (V4). Od kilku lat, w dużej mierze dzięki wsparciu Komisji Europejskiej możliwe stało się

rozszerzenie zakresu współpracy Grupy Wyszehradzkiej o państwa Bałkanów Zachodnich.

Ważnym elementem współpracy międzynarodowej Rzecznika jest aktywność w pracach Międzynarodowego Instytutu Ombudsmana (International Ombudsman Institute – IOI).

Jedną z płaszczyzn działań Rzecznika podejmowanych na forum międzynarodowym jest współdziałanie z agendami międzynarodowego systemu praw człowieka Narodów Zjednoczonych.

Ważnym partnerem międzynarodowym w działalności Rzecznika jest Europejska Sieć Krajowych Instytucji Praw Człowieka („European Network of National Human Rights Institutions", w skrócie ENNHRI) z siedzibą w Brukseli.

Rola instytucji Rzecznika w Polsce w kontekście głębokich zmian zachodzących w 2017 r., dotyczących funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego i wymiaru sprawiedliwości, zwłaszcza w odniesieniu do władzy sądowniczej, wzbudziła zainteresowanie przedstawicieli korpusu dyplomatycznego akredytowanego w Polsce.

☞ Więcej szczegółów w Załączniku nr 4

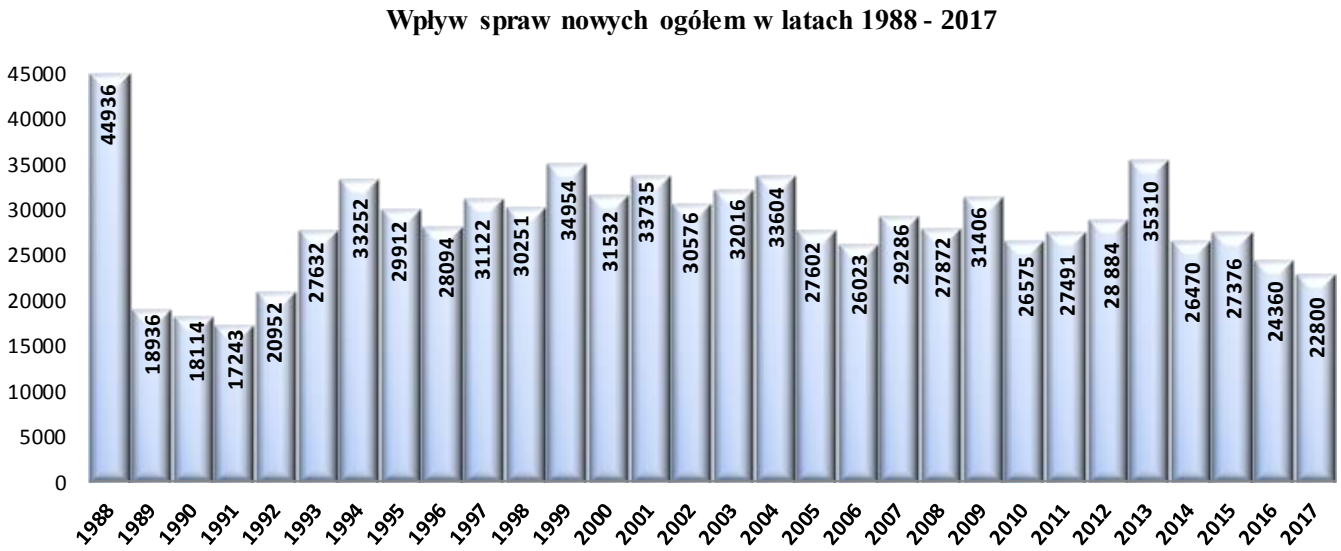
CZĘŚĆ IV
Załączniki

Załącznik Nr 1
Dane informacyjno-statystyczne

Wpływ spraw do Rzecznika Praw Obywatelskich

	2017 1.01 – 31.12
Wpływ ogółem	52 836
Sprawy nowe	22 800
Odpowiedzi w sprawach podjętych przez RPO	13 278

W 2017 roku w Biurze RPO przyjęliśmy 4 713 interesantów oraz przeprowadziliśmy 34 212 rozmów telefonicznych, udzielając wyjaśnień i porad.



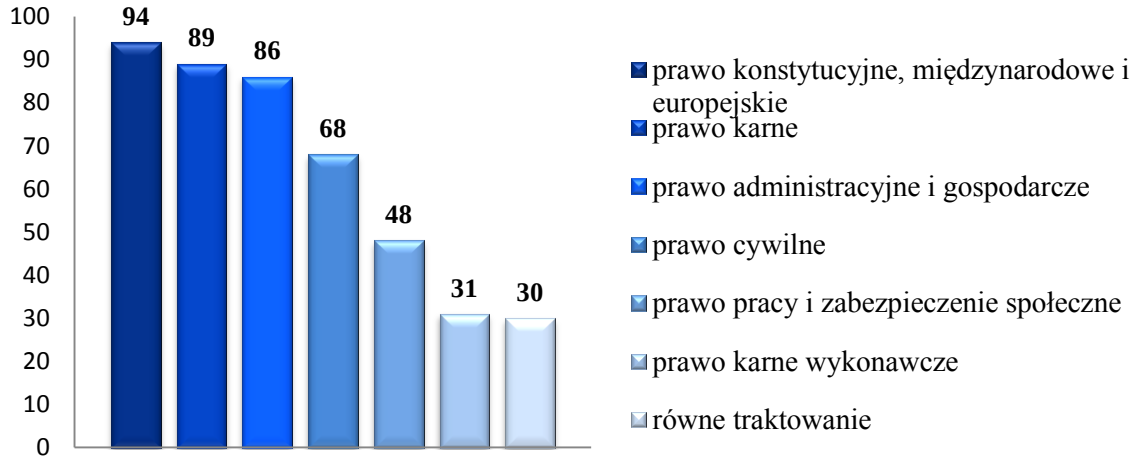
Rzecznik Praw Obywatelskich skierował:		**2017**
1)	wystąpień problemowych – w tym o podjęcie inicjatywy prawodawczej	273 115
2)	wniosków do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów z aktem wyższego rzędu	6
3)	zawiadomień do Trybunału Konstytucyjnego	

	o przystąpieniu do postępowania ze skargi konstytucyjnej	10
4)	zawiadomień do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu do postępowania w sprawie pytań prawnych	4
5)	zawiadomień do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu do postępowania w sprawie wniosku	6
6)	pytań prawnych do Sądu Najwyższego	3
7)	zawiadomień do Sądu Najwyższego o przystąpieniu do postępowania w sprawie pytania prawnego	14
8)	kasacji	55
9)	skarg kasacyjnych do Sądu Najwyższego w sprawach cywilnych	5
10)	skarg kasacyjnych do Sądu Najwyższego w sprawach pracy	1
11)	skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia – prawo cywilne	1
12)	skarg kasacyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego	10
13)	wniosków do Naczelnego Sądu Administracyjnego o wykładnię przepisów	1
14)	zawiadomień do Naczelnego Sądu Administracyjnego o przystąpieniu do postępowania w sprawie pytania prawnego	3
15)	skarg do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych	24
16)	przystąpień do postępowania sądowego	45
17)	żądań wszczęcia postępowania cywilnego	5

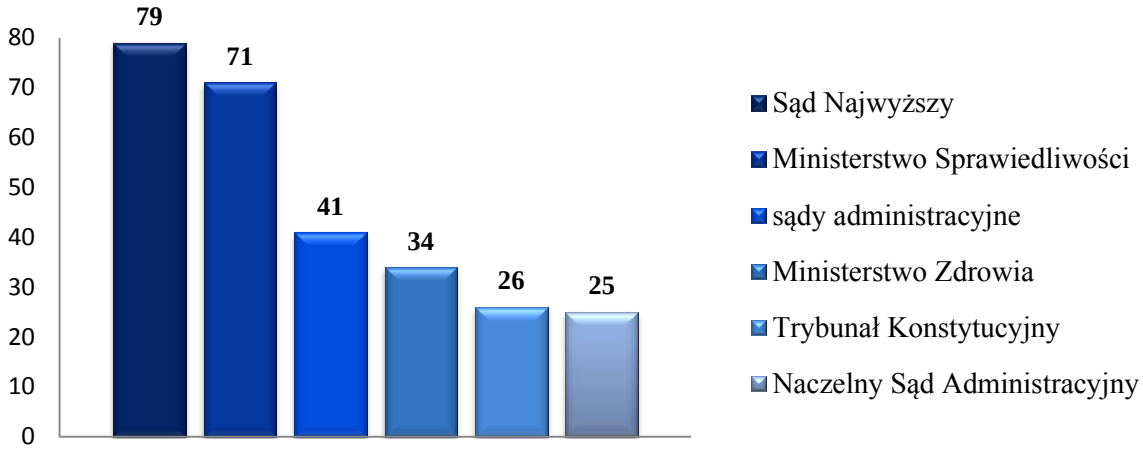
Spośród **466** wystąpień o charakterze generalnym i szczególnych środków zaskarżenia skierowanych przez Rzecznika w 2017 roku najwięcej dotyczyło spraw z zakresu:

Problematyka	Liczba	%
prawa konstytucyjnego, międzynarodowego i europejskiego	94	20,2
prawa karnego	89	19,1
prawa administracyjnego i gospodarczego	86	18,4
prawa cywilnego	68	14,6
prawa pracy i zabezpieczenia społecznego	48	10,3
prawa karnego wykonawczego	31	6,7
równego traktowania	30	6,4

Rozkład problematyki w wystąpieniach generalnych



Główni adresaci wystąpień Rzecznika

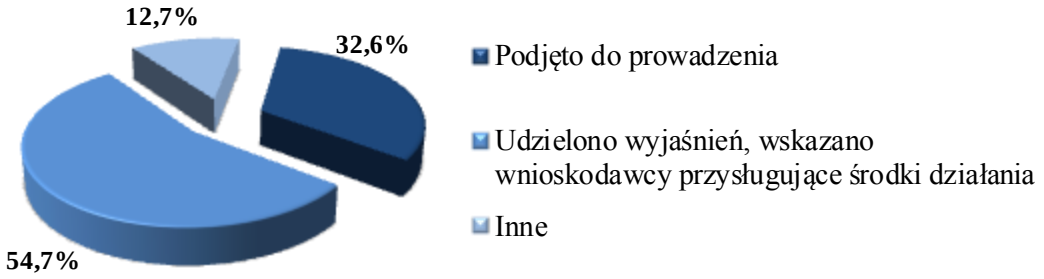


Sprawy rozpatrzone w 2017 roku (25 711 spraw)

	Sposób rozpatrzenia sprawy		Liczba	%
1	2		3	4
Podjęto do prowadzenia	1	**Razem**	**8 385**	**32,6**
	2	podjęto do prowadzenia w tym: z inicjatywy RPO	7 199 698	28,0
	3	w ramach wystąpienia o charakterze generalnym	1 186	4,6
Udzielono wyjaśnień wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania	4	**Razem**	**14 070**	**54,7**
	5	udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania	14 070	54,7
Inne	6	**Razem**	**3 256**	**12,7**
	7	przekazano wniosek wg. właściwości	803	3,1
	8	zwrócono się do wnioskodawcy o uzupełnienie wniosku	1 073	4,2

	9	nie podjęto[1458]	1 380	5,4
Razem			**25 711**	**100,0**

Sposób rozpatrzenia spraw w 2017 r.



Sprawy rozpatrzone – problematyka

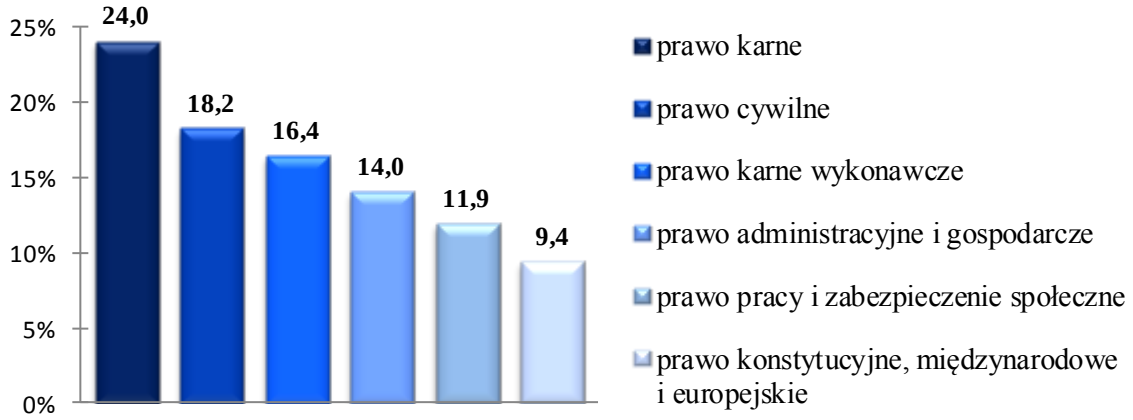
Problematyka	Liczba	%
prawo karne	5 784	22,5
prawo cywilne	4 795	18,6
prawo karne wykonawcze	4 527	17,6
prawo administracyjne i gospodarcze	3 813	14,8
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	2 898	11,3
prawo konstytucyjne i międzynarodowe	1 448	5,6
inne	2 446	9,6

[1458] Przekazane Rzecznikowi do wiadomości wystąpienia kierowane do innych organów i pisma niezrozumiałej treści

*Sprawy podjęte do prowadzenia (**8 385 spraw**) – **problematyka***

Problematyka	Liczba	%
prawo karne	2 011	24,0
prawo cywilne	1 526	18,2
prawo karne wykonawcze	1 378	16,4
prawo administracyjne i gospodarcze	1 169	14,0
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	996	11,9
prawo konstytucyjne, międzynarodowe i europejskie	792	9,4
inne	513	6,1

Przedmiotowy rozkład spraw podjętych

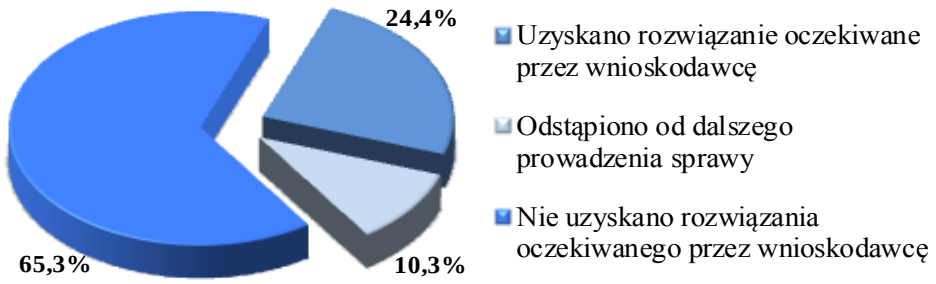


Sposób zakończenia sprawy (podjętych w 2017 r. i latach poprzednich) – 7 310 spraw

Efekty	Sposób zakończenia postępowania		Liczba	%
1	2		3	4
Uzyskano rozwiązanie oczekiwane przez wnioskodawcę i Rzecznika Praw	1	**Razem (2+3)**	**1 783**	**24,4**
	2	Zasadność zarzutów wnioskodawcy	878	12,1

Obywatelskich	3	Uwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	905	12,3
Odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy	4	**Razem (5+6)**	**752**	**10,3**
	5	Toczące się postępowanie w sprawie (niewyczerpany tryb)	465	6,5
	6	Rezygnacja RPO z dalszego prowadzenia sprawy (obiektywne przyczyny)	287	3,8
Nie uzyskano rozwiązania oczekiwanego przez wnioskodawcę	7	**Razem (8+9+10)**	**4 775**	**65,3**
	8	Niepotwierdzenie się zarzutów wnioskodawcy	4 130	56,5
	9	Nieuwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	606	8,3
	10	Wyczerpanie przez RPO możliwości działania	39	0,5
Razem			**7 310**	**100,0**

Zakończenie spraw podjętych

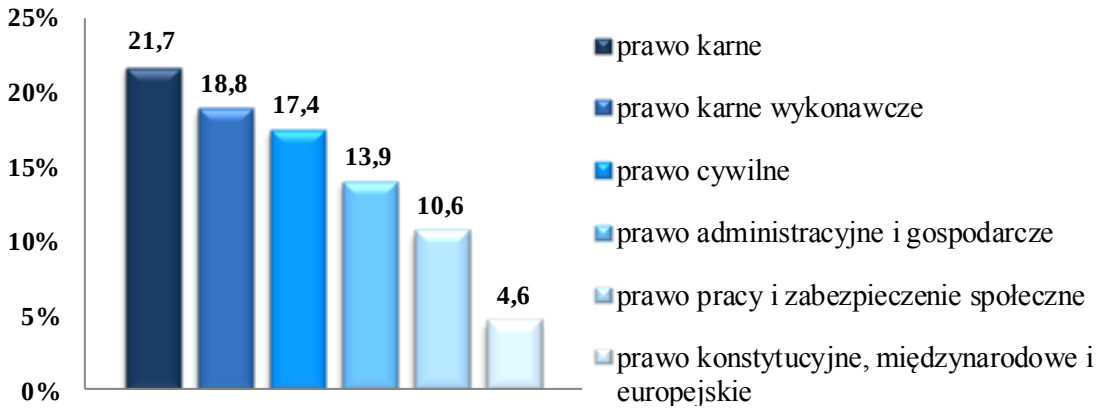


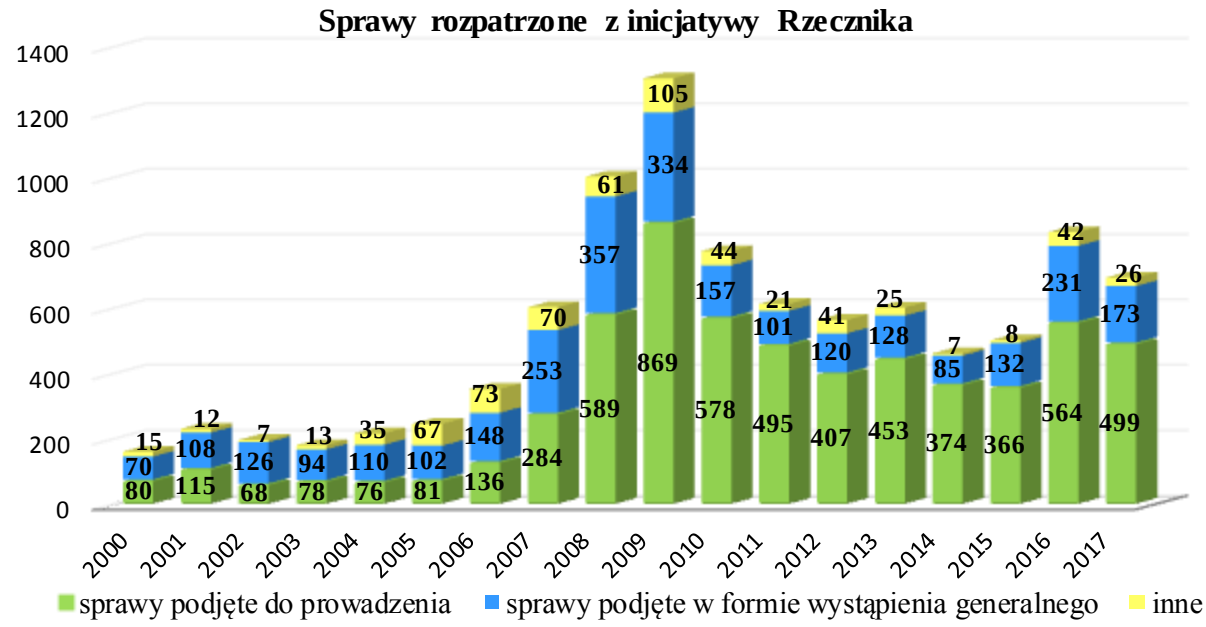
Przedmiot nowych spraw (wniosków) w 2017 r.

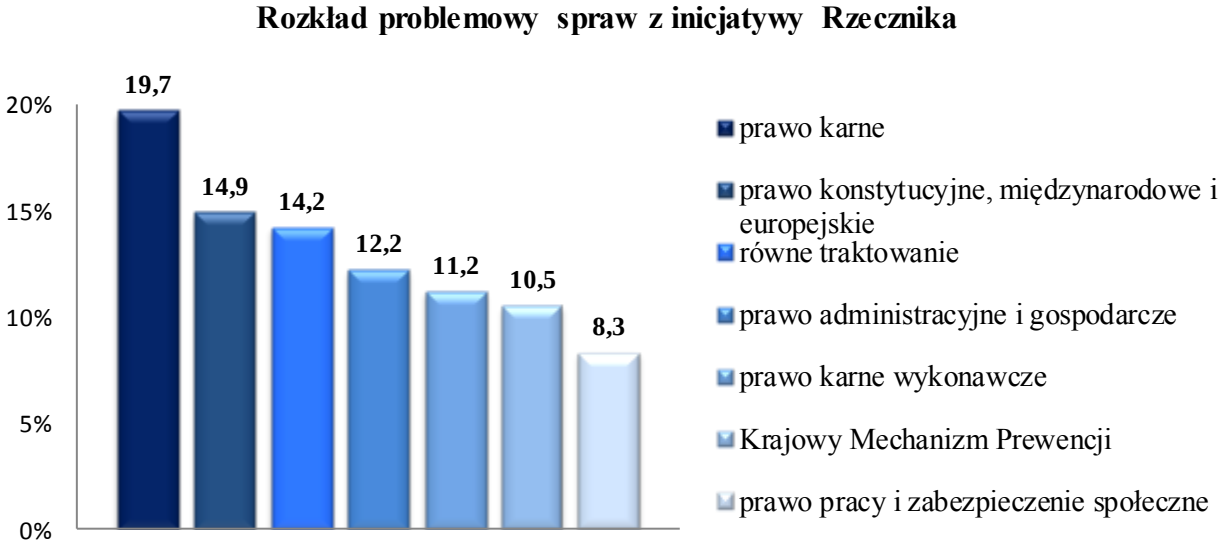
	Problematyka	Liczba	%
1	prawo konstytucyjne, międzynarodowe i europejskie	1 044	4,6
2	prawo karne	4 941	21,7
3	prawo karne wykonawcze	4 275	18,8

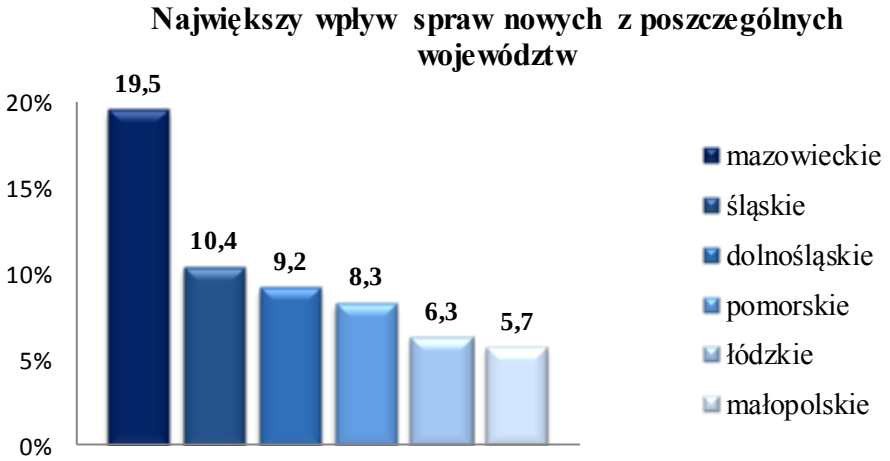
4	prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	2 410	10,6
5	prawo cywilne	3 959	17,4
6	prawo administracyjne i gospodarcze	3 168	13,9
7	równe traktowanie	669	2,9
8	Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur	95	0,4
9	ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy	2 049	8,9
10	inne	190	0,8
Razem		**22 800**	**100,0**

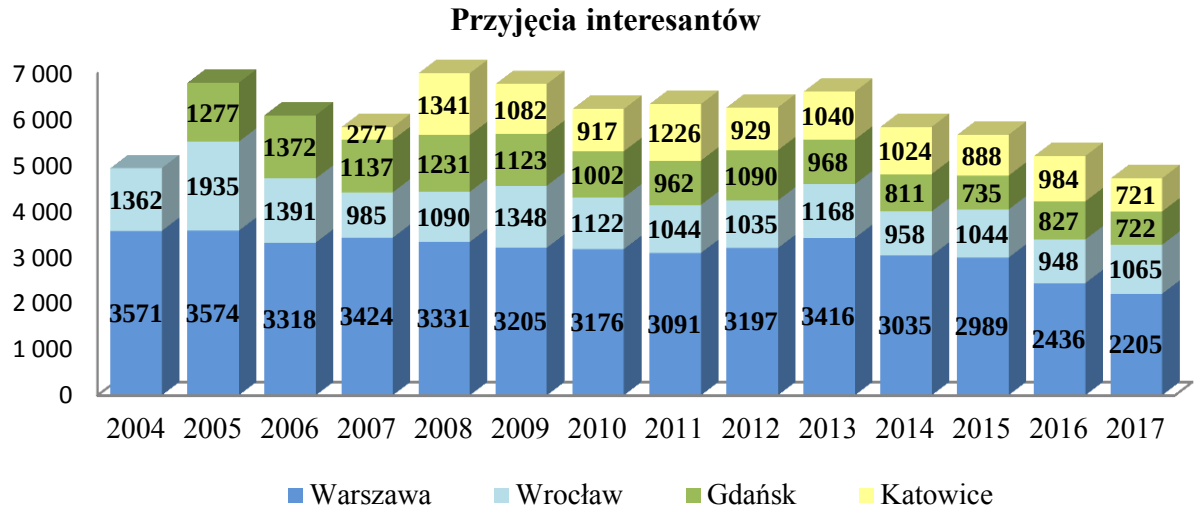
Główne problematyki spraw nowych w 2017 r.

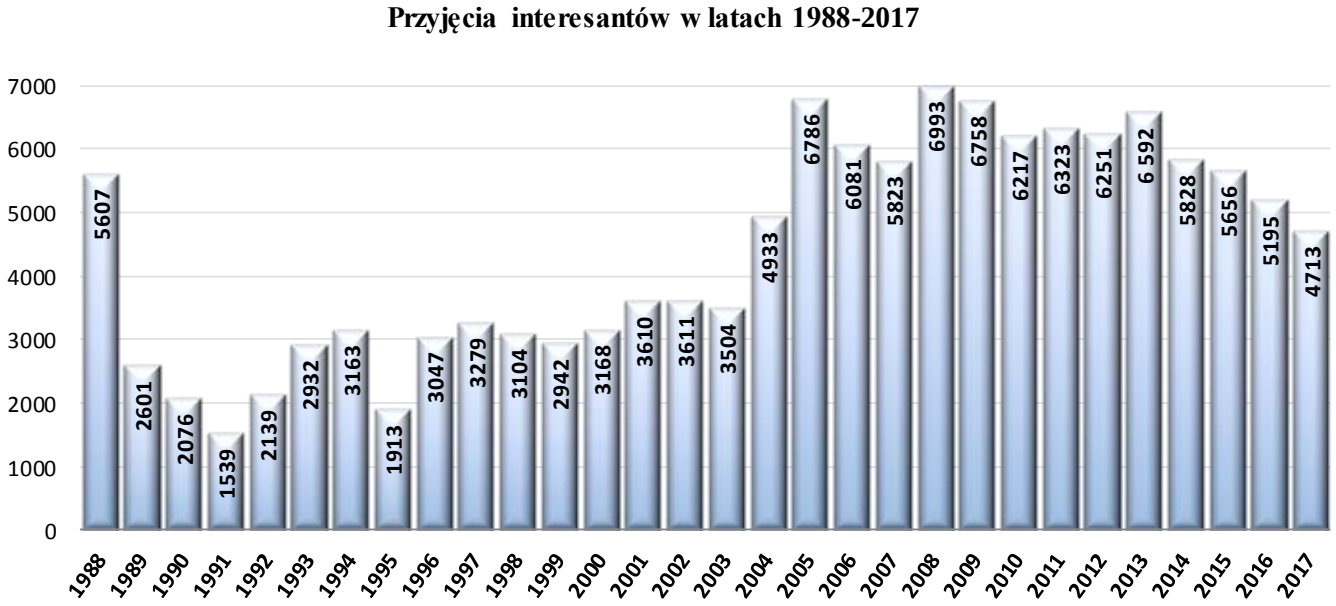


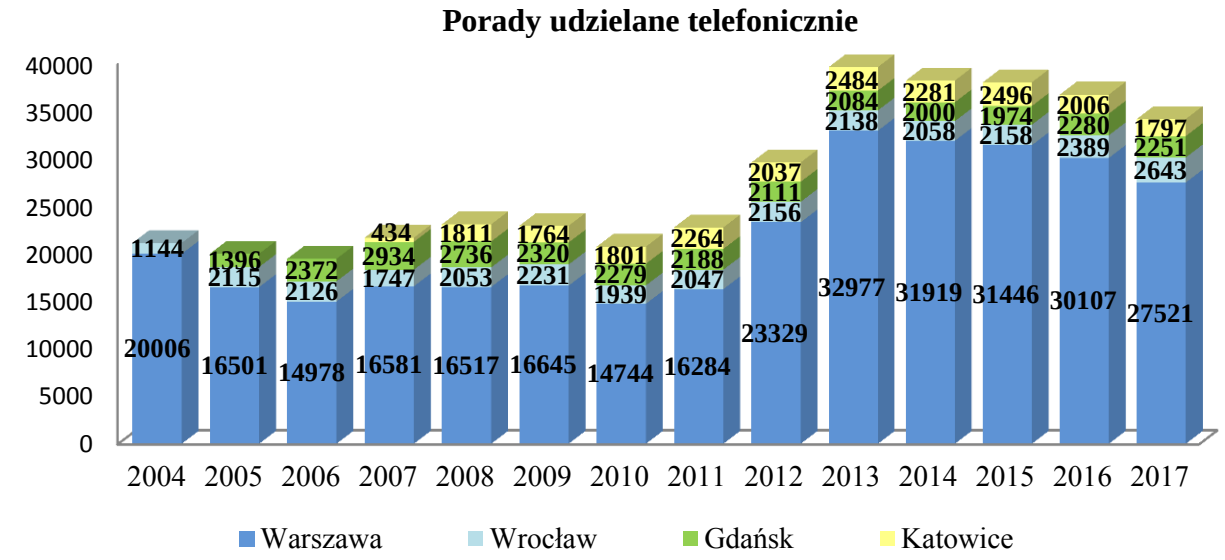

Sprawy rozpatrzone z inicjatywy Rzecznika
1400
1200
1000
800
600
400
200
0
15 70 80
12 108 115
7 126 68
13 94 78
35 110 76
67 102 81
73 148 136
70 253 284
61 357 589
105 334 869
44 157 578
21 101 495
41 120 407
25 128 453
7 85 374
8 132 366
42 231 564
26 173 499
2000
2001
2002
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014
2015
2016
2017
sprawy podjęte do prowadzenia
sprawy podjęte w formie wystąpienia generalnego
inne

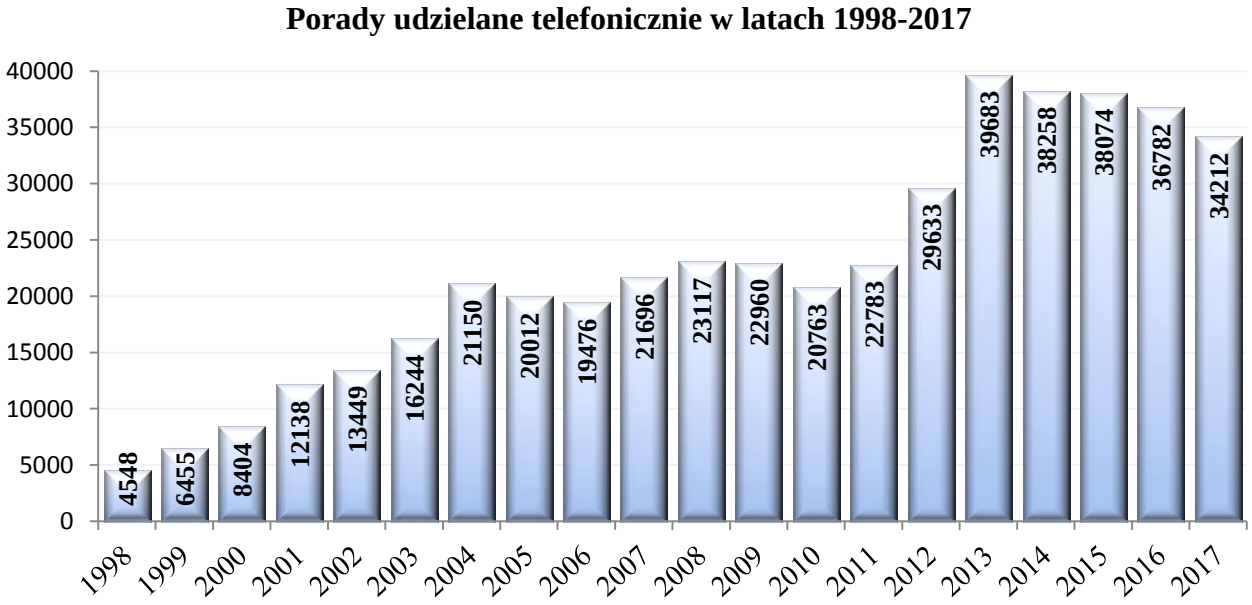

Rozkład problemowy spraw z inicjatywy Rzecznika
20%
15%
10%
5%
0%
19,7
14,9
14,2
12,2
11,2
10,5
8,3
prawo karne
prawo konstytucyjne, międzynarodowe i europejskie
równe traktowanie
prawo administracyjne i gospodarcze
prawo karne wykonawcze
Krajowy Mechanizm Prewencji
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne


Największy wpływ spraw nowych z poszczególnych województw
20%
15%
10%
5%
0%
19,5
10,4
9,2
8,3
6,3
5,7
mazowieckie
śląskie
dolnośląskie
pomorskie
łódzkie
małopolskie


Przyjęcia interesantów
7 000
6 000
5 000
4 000
3 000
2 000
1 000
0
2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015 2016 2017
3571 3574 3318 3424 3331 3205 3176 3091 3197 3416 3035 2989 2436 2205
1362 1935 1391 985 1090 1348 1122 1044 1035 1168 958 1044 948 1065
1277 1372 1137 1231 1123 1002 962 1090 968 811 735 827 722
277 1341 1082 917 1226 929 1040 1024 888 984 721
Warszawa
Wrocław
Gdańsk
Katowice


Przyjęcia interesantów w latach 1988-2017
7000
6000
5000
4000
3000
2000
1000
0
1988 1989 1990 1991 1992 1993 1994 1995 1996 1997 1998 1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015 2016 2017
5607 2601 2076 1539 2139 2932 3163 1913 3047 3279 3104 2942 3168 3610 3611 3504 4933 6786 6081 5823 6993 6758 6217 6323 6251 6 592 5828 5656 5195 4713


Porady udzielane telefonicznie
40000
35000
30000
25000
20000
15000
10000
5000
0
1144
20006
1396
2115
16501
2372
2126
14978
434
2934
1747
16581
1811
2736
2053
16517
1764
2320
2231
16645
1801
2279
1939
14744
2264
2188
2047
16284
2037
2111
2156
23329
2484
2084
2138
32977
2281
2000
2058
31919
2496
1974
2158
31446
2006
2280
2389
30107
1797
2251
2643
27521
2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015 2016 2017
Warszawa
Wrocław
Gdańsk
Katowice


Porady udzielane telefonicznie w latach 1998-2017
40000
35000
30000
25000
20000
15000
10000
5000
0
4548
6455
8404
12138
13449
16244
21150
20012
19476
21696
23117
22960
20763
22783
29633
39683
38258
38074
36782
34212
1998 1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015 2016 2017

Sprawy z biur pełnomocników terenowych

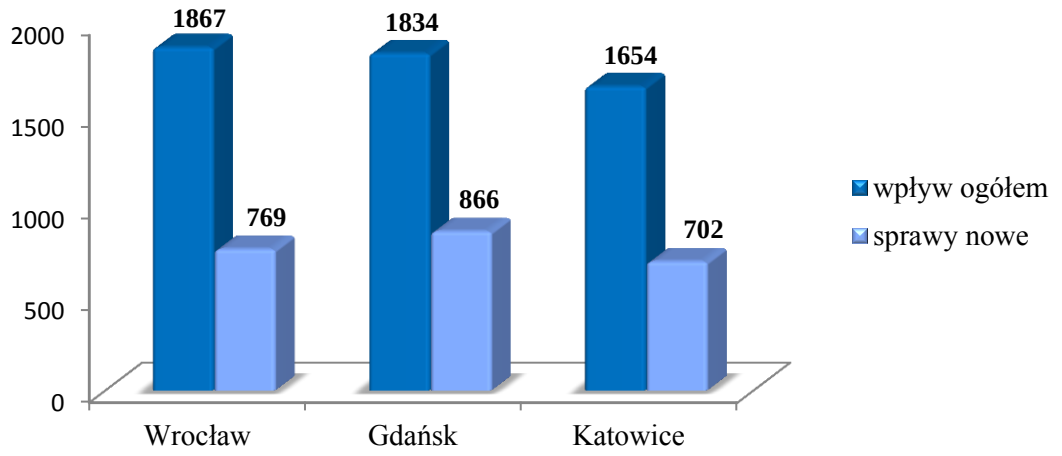
Biuro Pełnomocnika Terenowego we Wrocławiu działające od 2 sierpnia 2004 r.

Biuro Pełnomocnika Terenowego w Gdańsku działające od 16 maja 2005 r.

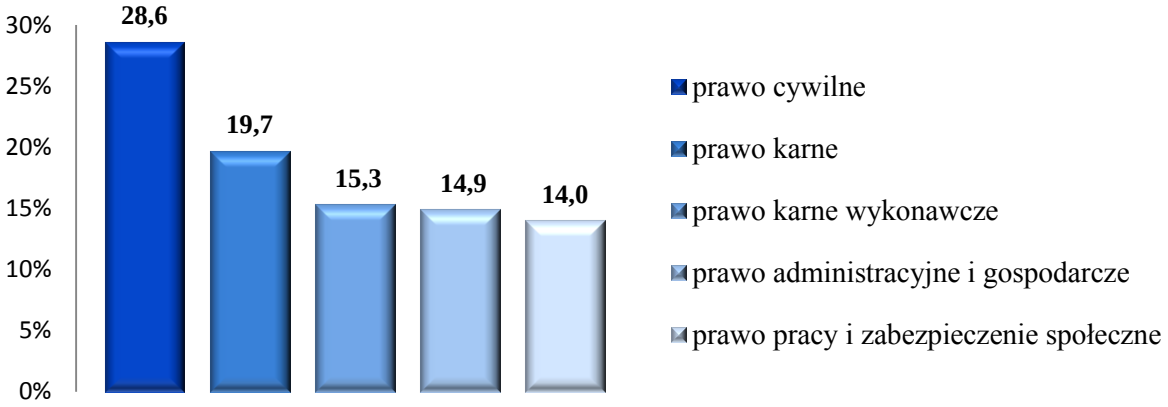
Biuro Pełnomocnika Terenowego w Katowicach działające od 14 września 2007 r.

Biuro RPO w Warszawie

Wpływ spraw w biurach pełnomocników terenowych



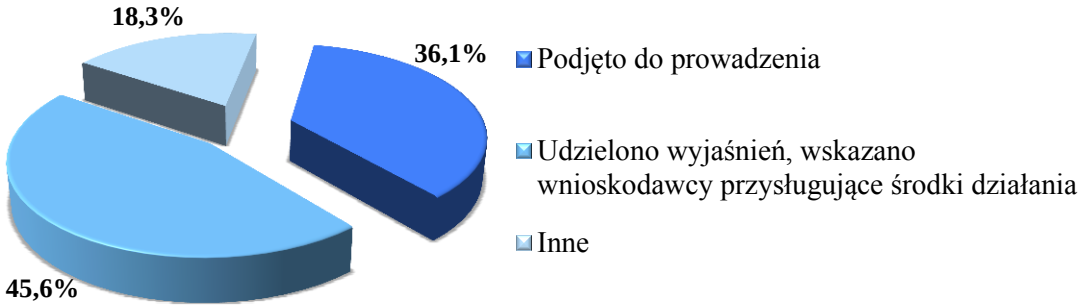
Nowe wnioski w biurach pełnomocników terenowych – problematyka



Problematyka	Liczba	%
prawo cywilne	666	28,6
prawo karne	458	19,7
prawo karne wykonawcze	356	15,3
prawo administracyjne i gospodarcze	348	14,9

prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	327	14,0

*Sprawy **rozpatrzone** w biurach pełnomocników terenowych (2 361 spraw) – działania*



	Sposób rozpatrzenia	Liczba	%
–	podjęto do prowadzenia	852	36,1
–	udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące mu środki działania	1 076	45,6
–	przekazano wniosek wg właściwości	57	2,4
–	zwrócono się o uzupełnienie wniosku	90	3,8
–	nie podjęto*	286	12,1

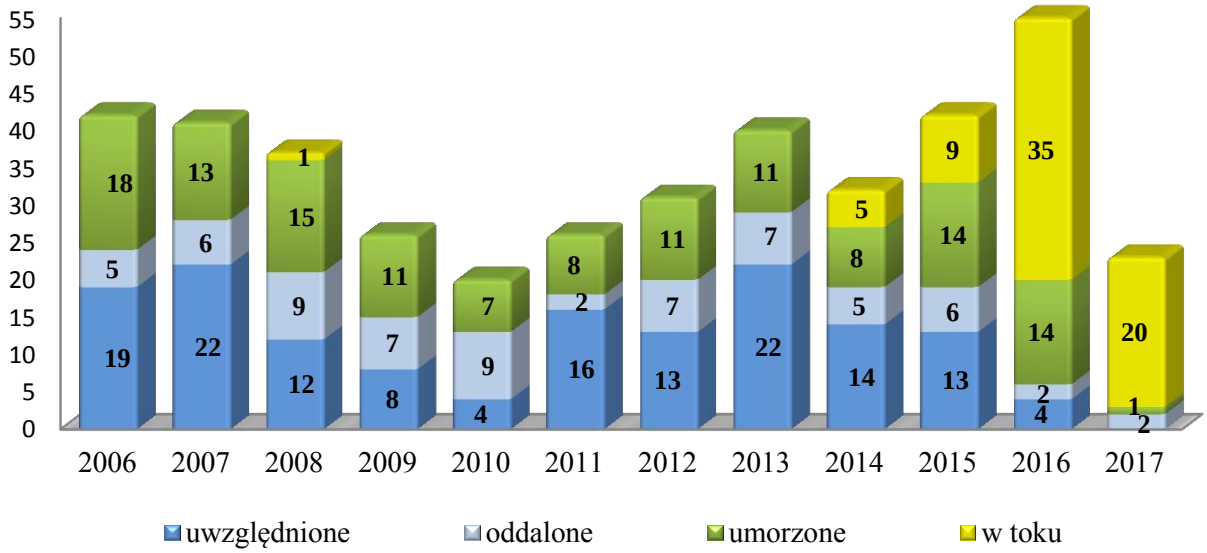
***Efekty spraw zakończonych** w biurach pełnomocników terenowych (podjęte w 2017 r. i w latach wcześniej) – 695 spraw.*

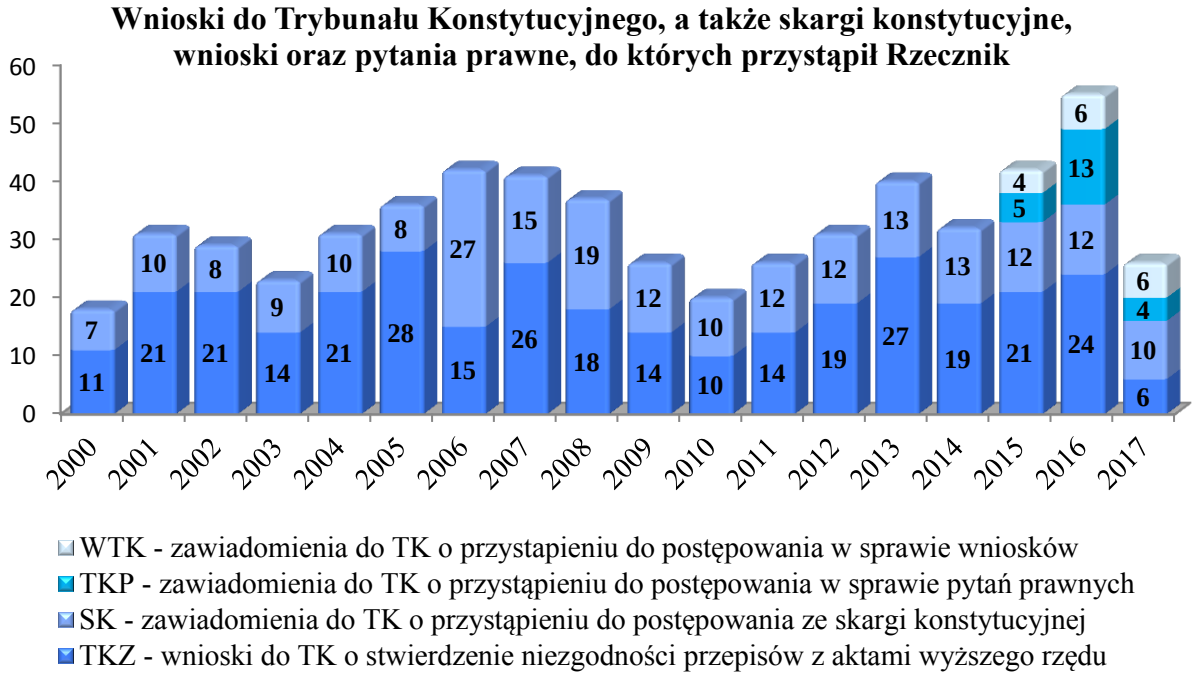
Efekty	Sposób zakończenia postępowania	Liczba	%

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

1	2		3	4
Uzyskano rozwiązanie oczekiwane przez wnioskodawcę	1	**Razem (2+3)**	**144**	**20,7**
	2	Zasadność zarzutów wnioskodawcy	124	17,8
	3	Uwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	20	2,9
Odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy	4	**Razem (5+6)**	**44**	**6,3**
	5	Toczące się postępowanie w sprawie (niewyczerpany tryb)	15	2,2
	6	Rezygnacja RPO z dalszego prowadzenia sprawy (obiektywne przyczyny)	29	4,1
Nie uzyskano rozwiązania oczekiwanego przez wnioskodawcę	7	**Razem (8+9+10)**	**507**	**73,0**
	8	Niepotwierdzenie się zarzutów wnioskodawcy	488	70,2
	9	Nieuwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	9	1,3
	10	Wyczerpanie przez RPO możliwości działania	10	1,5
Razem			**695**	**100,0**

Rozpatrywanie przez Trybunał Konstytucyjny wniosków, skarg konstytucyjnych oraz wniosków i pytań prawnych, do których przystąpił Rzecznik[1459]





[1459] Wykres pokazuje, jaki jest stan na dzień 31 grudnia 2017 r. wszystkich spraw skierowanych przez RPO do TK. Dane przedstawione są w podziale na lata, w których wnioski te były zgłaszane przez Rzecznika. W 2017 r. w trzech sprawach nie dopuszczono Rzecznika do udziału w postępowaniu.

Załącznik nr 2
Sprawozdanie z prac zespołów ekspertów przy RPO

A. Komisja Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności

Zjawisko bezdomności jest powszechnie uznawane za najcięższą formę wykluczenia społecznego, wiąże się bowiem nie tylko z brakiem miejsca do zamieszkania, ale także uniemożliwia prawidłowe funkcjonowanie w społeczeństwie i prowadzi do stygmatyzacji. Przeciwdziałanie bezdomności stało się jednym z priorytetów Rzecznika obecnej kadencji. W tym celu Rzecznik powołał[1460] Komisję Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności. Komisja wspiera RPO w realizacji jego ustawowych zadań. Działania Komisji, rozłożone na cały okres kadencji Rzecznika, w sposób efektywny i odczuwalny mają przyczyniać się do zwalczania zjawiska bezdomności, m.in. poprzez stworzenie systemu identyfikacji źródeł bezdomności, celem dostosowania do niej działań państwa, doprowadzenie do koordynacji polityki rządowej w zakresie przeciwdziałania bezdomności, czy też podjęcie próby zainspirowania zmian legislacyjnych, które ułatwią pracę na rzecz osób bezdomnych organizacjom pozarządowym i usuną istniejące bariery w korzystaniu przez osoby w kryzysie bezdomności z już istniejących form pomocy.

Skład Komisji Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności:

- Adriana Porowska – współprzewodnicząca
- Kamilla Dołowska – współprzewodnicząca
- Agnieszka Adamska-Karska
- dr hab. Małgorzata Bednarek
- Marek Borowski

[1460] Zarządzenie RPO z 16 października 2015 r., nr 40/2015 i Zarządzenie RPO z 28 czerwca 2016 r., nr 30/2016 r.

- Wojciech Bystry
- Siostra Małgorzata Chmielewska
- dr Maciej Dębski
- Kinga Dękierowska
- Ewa Jawasreh
- Karol Kretkowski
- Tomasz Maruszak
- Agata Nosal-Ikonowicz
- dr Adam Ploszka
- dr hab. Andrzej Przymeński
- Magdalena Ruszkowska-Cieślak
- Robert Starzyński
- dr hab. Ryszard Szarfenberg
- Jakub Wilczek
- Julia Wygnańska
- Artur Zalewski – sekretarz

Działania Komisji

Plan działania, przygotowane opracowania

W roku 2017 dokonano przeglądu zagadnień ujętych w dokumencie „Mapa problemów związanych z bezdomnością" oraz dokonano jego aktualizacji. Niektóre zagadnienia doczekały się już rozwiązania, inne nabrały charakteru priorytetowego. Pozwoliło to na dokonanie podsumowania dotychczasowych działań Komisji oraz wyznaczenie najważniejszych kierunków jej aktywności na następny rok. Działania Komisji w roku 2017 skoncentrowane były przede wszystkim wokół zebrania, selekcji i redakcji materiałów do publikacji dotyczącej dobrych praktyk w sferze pozainstytucjonalnego wsparcia dla osób w kryzysie bezdomności pt. „*Programy mieszkaniowe w przeciwdziałaniu bezdomności – dobre praktyki i refleksja systemowa*" [1461] oraz przygotowaniu i zorganizowaniu

[1461] https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Programy mieszkaniowe w przeciwdziałaniu bezdomności 2017.pdf

konferencji, promującej wydaną publikację i omawiającej związane z jej tematem zagadnienia.

Posiedzenia Komisji

W 2017 r. odbyły się trzy posiedzenia Komisji. Pierwsze z nich poświęcone było aktualnemu wówczas problemowi braku systemu płynnego przekazywania opieki nad osobami wymagającymi wsparcia między szpitalami a pomocą społeczną. Dyskutowano nad metodami zapewnienia niezbędnej opieki osobom, które opuszczają instytucje systemu ochrony zdrowia, a ze względu na samotność lub brak wsparcia w swoim środowisku, są jej pozbawione. Na doniosłość tego problemu Rzecznik zwracał uwagę w wystąpieniu skierowanym pod koniec 2016 r. do ówczesnego Prezesa Rady Ministrów. Zapewnienie opieki jest szczególnie istotne w odniesieniu do osób bezdomnych, które dotknięte skrajnym wykluczeniem społecznym są osobami najbardziej narażonymi na dotkliwe skutki braku wsparcia. Trzeba koniecznie doprowadzić do odpowiedniej współpracy między pracownikami służby zdrowia i pomocy społecznej oraz do stworzenia spójnych mechanizmów przepływu informacji o pacjentach opuszczających instytucje systemu ochrony zdrowia. W kontekście wątpliwości dotyczących wykładni nowego przepisu art. 48a ust. 5 ustawy o pomocy społecznej i zamierzonych działaniach Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w zakresie zapewnienia odpowiedniej opieki osobom wymagającym wsparcia, w posiedzeniu wzięli udział także przedstawiciele Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwa Zdrowia oraz eksperci reprezentujący środowisko medyczne, w tym również członkowie Komisji Ekspertów ds. Zdrowia Rzecznika Praw Obywatelskich mający praktyczne doświadczenia związane z wyżej opisaną problematyką.

Kolejne posiedzenie miało charakter organizacyjny, a jego efektem było przygotowanie zaktualizowanej „Mapy problemów związanych z bezdomnością" i wypracowanie strategii szerszego współdziałania Komisji z jednostkami samorządu terytorialnego (przede wszystkim w ramach tzw. spotkań regionalnych Rzecznika). W posiedzeniu wzięli udział również przedstawiciele Komisji Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnością oraz Komisji Ekspertów ds. Osób Starszych, które działają przy RPO, ponieważ bardzo wiele problemów

związanych z tematem bezdomności dotyka osób z niepełnosprawnościami i osób starszych.

Ostatnie posiedzenie Komisji Ekspertów w roku 2017 miało nieco inną formułę – na spotkanie zostały zaproszone osoby w kryzysie bezdomności, które współpracują w ramach międzynarodowej sieci EAPN (The European Anti-Poverty Network). Obecni byli także przedstawiciele Stowarzyszenia ATD Czwarty Świat, które jest częścią międzynarodowego ruchu o charakterze apolitycznym oraz bez przynależności religijnej i aktywnie działa na rzecz rozwiązania problemu skrajnego ubóstwa. Podczas posiedzenia podkreślano, jak ważne jest to, aby o problemach osób w kryzysie bezdomności rozmawiać także z osobami tego doświadczającymi, w myśl zasady „nic o nas bez nas". Zarysowany został pomysł tworzenia w większych miastach tzw. miejskiej karty praw osób bezdomnych[1462]. Ta idea jest już realizowana w miastach europejskich jako **miejska karta praw osób bezdomnych** (*Homeless Bill of Rights*, która jest częścią *European Campaign for the recognition of the Rights of Homeless People*). Jest to dokument, który podpisują władze miejskie.

Głos zabierały również osoby bezdomne, które nakreśliły najważniejsze – z ich punktu widzenia – problemy, z jakimi borykają się na co dzień. Rozmawiano także o problemach utrudniających udzielanie pomocy kobietom dotkniętym bezdomnością, w tym o braku noclegowni przeznaczonej wyłącznie dla kobiet. Poważnym problemem jest też znalezienie miejsca dla kobiet ciężarnych dotkniętych bezdomnością, gdyż ze względu na swój stan nie powinny one przebywać w placówkach dla bezdomnych, w których bardzo trudno jest utrzymać odpowiedni stan sanitarny.

Inne aktywności Komisji Ekspertów

Na początku stycznia 2017 r. w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich odbyła się konferencja prasowa z udziałem członków Komisji Ekspertów oraz Stowarzyszenia „Lekarze Nadziei", której celem było zwrócenie uwagi na szczególnie trudną sytuację osób bezdomnych w okresie mrozów. Zaapelowano o wrażliwość i zwracanie uwagi na tę grupę osób oraz wskazano, jak można im pomóc.

[1462] Zobacz też: https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-ma-nadzieje-ze-karta-praw-osob-bezdomnych-przyczyni-sie-do-systemowego-rozwiazania-problemu

W maju 2017 r. Rzecznik oraz członkowie Komisji wzięli udział w dorocznej Konferencji FEANTSA organizowanej przy udziale Towarzystwa Pomocy im. Św. Brata Alberta pod nazwą „Przeciwdziałanie bezdomności: Solidarność w działaniu". W swoim wystąpieniu rzecznik praw obywatelskich mówił o konieczności zwalczania stygmatyzowania osób dotkniętych bezdomnością i roli, jaką media mogą odegrać w tym procesie. Wskazał też na konieczność koordynacji wielu polityk niezbędnych do ograniczania bezdomności i to zarówno na szczeblu rządowym, jak i administracji lokalnej. Zwrócił przy tym uwagę na praktyczne problemy związane z wdrażaniem (bardzo słusznej w założeniach) standaryzacji placówek dla bezdomnych. Chodzi np. o zbyt krótki czas na dostosowanie placówek do wskazanych wymagań.

W ostatnim kwartale 2017 r. została opublikowana praca zbiorowa, przygotowana w ramach Komisji Ekspertów, pod redakcją Jakuba Wilczka pt. „*Programy mieszkaniowe w przeciwdziałaniu bezdomności – dobre praktyki i refleksja systemowa*". W publikacji opisano innowacyjne czy raczej pozasystemowe praktyki podejmowane z własnej inicjatywy przez społeczności lokalne, sprzyjające aktywnemu wychodzeniu z bezdomności. Zebrane przez Komisję Ekspertów dobre praktyki pokazują, że możliwe jest zapewnienie zdeinstytucjonalizowanej pomocy społecznej, która zapewni schronienie i niezbędne wsparcie w warunkach mieszkaniowych, a nie w instytucjach dla bezdomnych. Można tworzyć pomosty w procesie reintegracji, umożliwiające płynne i bezpieczne przejście od stabilizacji w placówce do samodzielnego zamieszkania. Osiągalne jest zawiązywanie efektywnego partnerstwa lokalnego pozwalającego na świadczenie kompleksowej i zindywidualizowanej pomocy.

W dniu 5 października 2017 r. w siedzibie Rzecznika odbyła się konferencja zorganizowana we współpracy z Fundacją Habitat for Humanity Polska pt. „Przeciwdziałanie bezdomności i wykluczeniu mieszkaniowemu – potrzeba systemowej prewencji i deinstytucjonalizacji usług społecznych". Celem tej konferencji było zainicjowanie debaty przedstawicieli organizacji pozarządowych, samorządów terytorialnych i administracji rządowej nad możnością powielenia i rozpowszechnienia przykładów dobrych praktyk radzenia sobie z bezdomnością i wykluczeniem mieszkaniowym.

W dniu 10 października 2017 r. przedstawiciele Komisji brali udział w ogólnopolskiej konferencji naukowej pt. „Aksjologiczne i prawne problemy

bezdomności" zorganizowanej przez Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie i Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.

Podczas I Kongresu Praw Obywatelskich poprowadzono dwa panele dyskusyjne dotykające kwestii powiązanych z kryzysem bezdomności. Dyskutowano m.in. o konieczności zapewnienia równowagi pomiędzy ochroną praw lokatorów mieszkań i prawa własności, a także o problemach bezdomnych Polaków w innych krajach Unii Europejskiej. Efektem tych dyskusji było opracowanie rekomendacji, które zostaną wykorzystane w dalszych pracach Rzecznika, a także mogą stać się inspiracją dla wszystkich członków społeczeństwa obywatelskiego.

Wystąpienia generalne Rzecznika Praw Obywatelskich

Szczególną rolą Komisji Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności było inspirowanie Rzecznika do podejmowania – w ramach posiadanych przez niego kompetencji ustawowych – działań na rzecz zmiany stanu prawnego, tak aby w bardziej efektywny sposób zapewniał on zarówno zapobieganie i wychodzenie z bezdomności, jak i wieloaspektową pomoc osobom w kryzysie bezdomności: począwszy od standardu placówek zapewniających schronienie (szczególnie aktywnie działa Rzecznik na rzecz zmiany prawa w zakresie opieki nad chorymi osobami bezdomnymi, niezdolnymi do „samoobsługi"), wsparcia dla bezdomnych kobiet i matek z dziećmi, poprzez respektowanie praw wyborczych osób bezdomnych, zapewnienie im dostępu do świadczeń zdrowotnych, jak i nieodpłatnej pomocy prawnej ochrony przed eksmisją na bruk. Rzecznik monitorował realizację założeń narodowego programu mieszkaniowego – w różnych jego obszarach, w tym w ramach programu „Mieszkanie plus", a także w zakresie zmian do ustawy o ochronie praw lokatorów i ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych i kierował liczne wystąpienia zawierające uwagi do projektowanych rozwiązań.

Efekty podjętych działań

Zmiany w zakresie ochrony praw lokatorów.

W przygotowanym przez Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa projekcie nowelizacji ustawy o ochronie praw lokatorów zostały uwzględnione postulaty Rzecznika, formułowane w licznych wystąpieniach generalnych, w tym również tych, które zostały przygotowane w okresie działania Komisji Ekspertów i z jej inspiracji. W projekcie przewidziano m.in. – w związku z uwagami Rzecznika co do niejasności w zakresie możliwości kwestionowania przez dłużnika stanu i standardu zaoferowanego mu lokalu socjalnego – dodanie do art. 14 ustawy o ochronie ustępu 6a w brzmieniu: „*Gmina przedstawiając ofertę zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu poucza osobę uprawnioną, że jeżeli kwestionuje prawidłowość tej oferty, to może wytoczyć powództwo o ustalenie uprawnienia do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu, a po nadaniu klauzuli wykonalności wyrokowi eksmisyjnemu – powództwo o pozbawienie wykonalności tytułu wykonawczego*”.

Po dwóch latach oczekiwania Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok[1463] w sprawie dotyczącej ochrony przed „eksmisją na bruk” z mieszkań funkcjonariuszy służb mundurowych. TK uznał przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, pozwalające na przymusowe opróżnienie mieszkania bez zapewnienia innego schronienia, za niezgodne z Konstytucją, w tym przede wszystkim za naruszające godność człowieka. Do czasu uchwalenia nowych regulacji prawnych, eksmisje na podstawie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w ogóle nie mogą być realizowane.

Udostępnienie w Warszawie elementarnych obiektów użyteczności publicznej w postaci publicznych toalet, łaźni oraz pralni

W 2017 r. w Warszawie uruchomiono pierwszą mobilną łaźnię dla osób bezdomnych. Na zlecenie miasta prowadzi ją Caritas Diecezji Warszawsko-Praskiej.

[1463] Sygn. akt K 27/15.

Pomoc dla osób bezdomnych wymagających szczególnego wsparcia w samodzielnym funkcjonowaniu

Do prac sejmowych został skierowany rządowy projekt[1464] ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej, który poszerza katalog placówek dla osób bezdomnych o schroniska z usługami opiekuńczymi. To rozwiązanie powinno przyczynić się do zlikwidowania (powstałego po wejściu w życie przepisu ustawy o pomocy społecznej[1465]) problemu braku możliwości udzielania w schroniskach, noclegowniach i ogrzewalniach pomocy osobom bezdomnym potrzebującym wsparcia w samodzielnym funkcjonowaniu. Projekt wydłuża także czas na dostosowanie obecnie działających placówek do wynikających z przepisów wymogów. Obecnie ustawa przewiduje trzy typy placówek dla bezdomnych: noclegownię, schronisko i ogrzewalnię, do których dodane nowelizacją ma być, jako odrębna jednostka, schronisko dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi. Będzie ono przeznaczone dla osób, które ze względu na wiek, chorobę lub niepełnosprawność wymagają częściowej pomocy, ale nie potrzebują usług świadczonych przez placówkę całodobowej opieki (np. dom pomocy społecznej). Oba te rozwiązania wychodzą naprzeciw postulatom Rzecznika Praw Obywatelskich i Komisji Ekspertów do spraw Przeciwdziałania Bezdomności, przedstawionych w wystąpieniach generalnych Rzecznika.

Ułatwienia w głosowaniu dla osób bezdomnych

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji zapewnia Rzecznika, że zmieni przepisy o rejestrze wyborców upraszczając zasady dopisywania do rejestru wyborców osób nigdzie niezamieszkałych. Minister przedstawił PKW projekt rozporządzenia, w którym uwzględniono propozycję dotyczącą umożliwienia wyborcy nigdzie niezamieszkałemu i nieposiadającemu adresu stałego zamieszkania wskazania w pisemnej deklaracji zawierającej informacje niezbędne do wpisania do rejestru wyborców (zamiast adresu stałego zamieszkania) adresu umożliwiającego kontakt z nim na obszarze gminy, w której stale przebywa i złożył wniosek o wpisanie do rejestru wyborców. Projekt ten, po

[1464] Druk nr 2111 z 5 grudnia 2017 r.
[1465] Dz.U z 2015 r. poz. 1310

pozytywnym zaopiniowaniu przez PKW, miał zostać przekazany do uzgodnień międzyresortowych.

Ułatwienie dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej

W przygotowanym przez Prezydenta RP projekcie zmian do ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej przewidziano poszerzenie kręgu osób uprawnionych do uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej m.in. o osoby zagrożone bezdomnością, tzn. takie, które otrzymały wypowiedzenie umowy najmu mieszkania lub przeciwko którym skierowano do sądu pozew o eksmisję. Tym samym Prezydent wyszedł naprzeciw postulatom Rzecznika wyrażonym w skierowanym do niego wystąpieniu.

Co wymaga dalszej pracy

Nadal wiele problemów pozostaje niezałatwionych i wymaga zarówno dalszego monitorowania, jak i podejmowania nowych działań ze strony Rzecznika oraz Komisji. Przedłużają się prace nad kompleksową nowelizacją ustawy o ochronie praw lokatorów – przygotowany projekt ulegał licznym i radykalnym modyfikacjom, co budzi obawy dotyczące jego ostatecznej treści. Konieczne jest monitorowanie wdrażania ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości, która stanowi zasadniczy akt prawny dla realizacji tzw. programu „Mieszkanie plus". Zawarte w tej ustawie rozwiązania, a przede wszystkim wprowadzenie do obrotu prawnego nowego typu najmu, tzw. najmu instytucjonalnego, wzbudza wątpliwości Rzecznika co do poziomu ochrony obywateli przed bezdomnością. Szczegółowej analizy wymaga sytuacja bezdomnych kobiet oraz samotnych matek z dziećmi, będących w kryzysie bezdomności. Komisja Ekspertów planuje w bieżącym roku poświęcić wiele uwagi temu zagadnieniu, tym bardziej, że w odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej nie dostrzegło potrzeby dokonania istotnych zmian w obowiązującym stanie prawnym, nie podzielając obaw Rzecznika co do zakresu pomocy oferowanej tej grupie osób. Komisja Ekspertów podejmie ponadto prace nad projektem miejskiej karty praw osób bezdomnych i włączenia Komisji do koalicji na rzecz propagowania tej karty w samorządach lokalnych. W trakcie roku 2018, ze względu na przyjęty dwuletni cykl przeprowadzania badań liczby osób

dotkniętych bezdomnością, ponownie zaktualizuje się kwestia przyjęcia prawidłowej metodologii liczenia tych osób. Obszerne i merytoryczne uwagi Rzecznika i Komisji w tej sprawie tylko w niewielkim stopniu zostały uwzględnione podczas poprzedniego liczenia, które odbyło się w 2017 r.

B. Komisja Ekspertów Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur

Zadania Komisji Ekspertów działających przy Rzeczniku Praw Obywatelskich określone zostały w Zarządzeniu Rzecznika Praw Obywatelskich[1466]. Należą do nich: wspieranie Rzecznika w realizacji jego ustawowych zadań, w szczególności w zakresie monitoringu ochrony wolności i praw człowieka i obywatela w procesie stosowania prawa, przygotowywanie wniosków *de lege ferenda*, zgłaszanie uwag i rekomendacji dotyczących obowiązujących lub projektowanych zmian aktów prawnych, propozycje zmian systemowych, proponowanie tez do wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich, promowanie dobrych praktyk oraz wykonywanie innych zadań zlecanych przez Rzecznika.

Biorąc jednak pod uwagę charakterystykę funkcjonowania Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur (KMPT), celem Komisji Ekspertów KMP jest przede wszystkim budowanie postawy braku akceptacji dla tortur i nieludzkiego traktowania lub innych form przemocy wobec osób przebywających w detencji.

Komisja Ekspertów Krajowego Mechanizmu Prewencji została powołana pod koniec 2016 r. [1467] W tym samym roku odbyły się dwa posiedzenia pełnego składu Komisji.

Eksperci, dzięki swemu autorytetowi, są dużym wsparciem dla propagowania idei KMPT i prewencji tortur (udział ekspertów w debatach, konferencjach, szerzenie wiedzy na temat prewencji tortur i KMPT w mediach, wśród studentów, poszczególnych grup zawodowych, itd.). Zadaniem Komisji jest także zgłaszanie uwag bądź propozycji co do kierunków, metod pracy oraz rekomendacji wydawanych w ramach realizacji mandatu KMPT, a także udział w opracowywaniu strategii KMPT.

[1466] Zarządzenie RPO z dnia 13 marca 2017 r. ., nr 12/2017 r.
[1467] Zarządzenie RPO z 18 października 2010 r., nr 45/2016 i Zarządzenie RPO z 9 stycznia 2018 r., nr 1/2018

Skład Komisji Ekspertów Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur:

- Maria Ejchart-Dubois – współprzewodnicząca
- dr Justyna Jóźwiak – współprzewodnicząca Komisji,
- Aleksandra Chrzanowska
- dr n. med. Jerzy Foerster
- Karolina Goral – sekretarz (do 01.12.2017 r.)
- dr Aleksandra Iwanowska – współprzewodnicząca (do 01.12.2017 r.)
- Klaudia Kamińska sekretarz
- Kama Katarasińska-Pierzgalska
- hab. Witold Klaus,
- Janina Agnieszka Kłosowska
- adw. Paweł Knut
- prof. dr hab. Marek Konopczyński
- dr Marzena Ksel
- Maria Książak
- prof. dr hab. Zbigniew Lasocik
- dr Maria Niełaczna
- ppłk Lidia Olejnik
- adw. Mikołaj Pietrzak
- asw. Piotr Sendecki,
- Agnieszka Aleksandra Sikora
- prof. dr hab. Grażyna Barbara Szczygieł
- kmdr Bożena Szubińska
- adw. Katarzyna Wiśniewska
- asw. Piotr Sendecki,
- prof. Mirosław Wyrzykowski,
- dr hab. n. med. Maria Załuska
- dr n. med. Joanna Klara Żuchowska

Działania Komisji

Posiedzenia Komisji

W 2017 r. miały miejsce spotkania następujących grup roboczych:

- w dniu 31 stycznia 2017 r. obyło się spotkanie działającej w ramach KE KMPT grupy roboczej ds. wizytacji tematycznych dotyczących opieki psychiatrycznej zapewnianej nieletnim wychowankom młodzieżowych ośrodków wychowawczych. Celem spotkania było podsumowanie dotychczas przeprowadzonych w tym zakresie wizytacji, omówienie ujawnionych obszarów problemowych, zdiagnozowanie kwestii, na które należy zwrócić uwagę w czasie kolejnych wizytacji, w tym przygotowanie planowanych wizytacji w szpitalach psychiatrycznych dla dzieci i młodzieży. W spotkaniu wzięli udział: Krzysztof Olkowicz (Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich), prof. zw. dr hab. Marek Konopczyński (Polska Akademia Nauk), Marzenna Habib (Ośrodek Rozwoju Edukacji), dr Teresa Panas (Polskie Towarzystwo Psychologiczne), Agnieszka Dąbrowska (Szpital Neuropsychiatryczny dla dzieci i młodzieży w Józefowie), dr n. med. Joanna Klara Żuchowska (ekspert KMPT), Agnieszka Sikora (Fundacja *Po drugie*) oraz przedstawiciele KMPT.

Podczas dyskusji uczestnicy spotkania zwrócili uwagę na kilka zagadnień.

1. Niedobór dziennych oddziałów psychiatrycznych dla dzieci i zespołów wsparcia środowiskowego;
2. Niewystarczającą liczbę oddziałów psychiatrycznych dla nieletnich o wzmocnionym stopniu zabezpieczenia;
3. Brak terapii lub innych oddziaływań pozafarmakologicznych dla nieletnich;
4. Przenoszenie między poszczególnymi młodzieżowymi ośrodkami wychowawczymi (MOW) wychowanków wymagających opieki psychiatrycznej i sprawiających trudności wychowawcze;
5. Nieprzygotowanie wychowawców MOW do zajmowania się dziećmi z problemami;
6. Niewystarczającą liczbę psychologów i pedagogów w MOW;

7. Brak ciągłości informacji o dziecku przekazywanych między poszczególnymi placówkami i instytucjami, co uniemożliwia systemowe podejście do problemów nieletnich.

- w dniu 18 kwietnia 2017 r. odbyło się spotkanie pracowników KMPT z adw. Pawłem Knutem, członkiem KE KMPT. W trakcie spotkania omówiono zasady ewentualnej współpracy KMPT z Kampanią Przeciw Homofobii w zakresie zbadania sytuacji osób LGBT w krajowych jednostkach penitencjarnych.

- w dniu 8 maja 2017 r. odbyło się robocze spotkanie KE KMPT dotyczące sytuacji w strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców. W spotkaniu wzięli udział przedstawiciele KMPT oraz członkowie KE KMPT: Maria Ejchart-Dubois, Aleksandra Chrzanowska, Paweł Knut oraz Bożena Szubińska, a także dr Witold Klaus – współprzewodniczący Komisji Ekspertów ds. Mmigrantów i pracownicy Wydziału ds. Migrantów i Mniejszości Narodowych działającego w Zespole ds. Równego Traktowania w Biurze RPO.

W trakcie spotkania omówiono nieprawidłowości ujawnione przez KMPT podczas wizytacji w strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców, projekt wystąpienia generalnego do Komendanta Głównego Straży Granicznej w sprawie dokumentu *Zasad postępowania Straży Granicznej z Cudzoziemcami wymagającymi szczególnego traktowania* oraz problem występowania tzw. przemocy domowej wśród cudzoziemców przebywających w strzeżonych ośrodkach.

Z uwagi na fakt, że w każdej z 4 wizytowanych przez KMPT placówek dla cudzoziemców przebywały osoby relacjonujące tortury, uczestnicy spotkania byli zgodni co do tego, że wizytacje zaplanowane na rok 2017 powinny odbywać się przy współudziale psychologa przeszkolonego w zakresie identyfikacji tortur. Umieszczanie w detencji osób, wobec których istnieje podejrzenie stosowania przemocy, jest obecnie jedną z najpoważniejszych nieprawidłowości i wymaga zwiększonej uwagi KMPT. Aleksandra Chrzanowska i dr Witold Klaus, jako kolejny obszar wymagający szczegółowej analizy, wskazali detencję nieletnich, w tym takie kwestie jak: sprawdzenie warunków, w jakich przebywają dzieci, zapewnienie im dostępu do edukacji i podjęcie działań w kierunku zakazu stosowania detencji wobec nieletnich.

W nawiązaniu do problemu przemocy domowej wśród cudzoziemców podniesione zostało, iż samo stwierdzenie występowania przemocy powinno

stanowić podstawę do zwolnienia kobiety (wraz dziećmi) z detencji, a także prowadzenia postępowań o nadanie statusu uchodźcy oddzielnie dla każdego z małżonków. W przypadku osób w procedurze powrotowej, stwierdzenie stosowania przemocy wobec kobiety powinno stanowić podstawę do złożenia wniosku o nadanie statusu uchodźcy.

Udział ekspertów KE KMPT w wizytacjach

W 2017 r. odbyło się 76 wizytacji przedstawicieli KMPT. W 17 z nich uczestniczyli eksperci KE KMPT:

1. dr n. med.Joanna Klara Żuchowska (specjalista chorób wewnętrznych) – udział w 9 wizytacjach m.in. zakładów opiekuńczo-leczniczych, placówkach całodobowej opieki, izby wytrzeźwień;
2. dr Jerzy Foerster (geriatra) – udział w 6 wizytacjach m.in. zakładach opiekuńczo-leczniczych, domach pomocy społecznej;
3. Maria Książak (psycholog) – udział w 2 wizytacjach strzeżonych ośrodków dla cudzoziemców.

Udział ekspertów KE KMPT w debatach regionalnych

W 2016 r. rozpoczęto cykl 16 debat regionalnych KMPT organizowanych w stolicach województw. Spotkania adresowane są do przedstawicieli wszystkich typów miejsc pozbawienia wolności, przedstawicieli prokuratury, władzy sądowniczej, samorządu wojewódzkiego oraz uczelni. Debaty stanowią platformę wymiany doświadczeń płynących ze współpracy władz miejsc detencji z KMPT w obszarze ochrony praw osób pozbawionych wolności. Ich celem jest również przybliżenie problemów natury systemowej identyfikowanych w trakcie wizytacji prewencyjnych w miejscach detencji oraz podkreślenia roli KMPT jako partnera dla władz wizytowanych miejsc w tworzeniu postawy braku akceptacji dla tortur, okrutnego, nieludzkiego, poniżającego traktowania albo karania. Organizacja debat regionalnych stanowi wypełnienie edukacyjnej roli KMPT w zakresie przeciwdziałania torturom oraz innemu okrutnemu, nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu czy karaniu.

W 2017 r. odbyło się 8 takich debat, a uczestniczyli w nich także eksperci KE KMPT:

1. V debata regionalna KMPT we Wrocławiu z udziałem adw. Katarzyny Wiśniewskiej (Helsińska Fundacja Praw Człowieka); temat wystąpienia: *Prawa nieletnich w detencji*;
2. VII debata regionalna KMPT w Białymstoku z udziałem prof. Grażyny Barbary Szczygieł (Uniwersytet Białostocki), temat wystąpienia: *Sytuacja osadzonych w jednostkach penitencjarnych*;
3. VIII debata regionalna KMPT w Rzeszowie z udziałem Marii Książak –prezeski zarządu Fundacji Międzynarodowa Inicjatywa Humanitarna, temat wystąpienia: *Opieka psychologiczna świadczona na rzecz cudzoziemców przebywających w strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców*;
4. X debata regionalna KMPT w Zielonej Górze z udziałem dr. Jerzego Foerstera, geriatry, temat wystąpienia: *Opieka pielęgniarska i lekarska świadczona na rzecz mieszkańców DPS;*
5. XI debata regionalna KMPT w Krakowie z udziałem dr Marzeny Ksel –Zastępczyni Przewodniczącego Europejskiego Komitetu Zapobiegania Torturom (CPT), temat wystąpienia: *Cele i skutki stosowania Protokołu stambulskiego*;
6. XII debata regionalna KMPT w Bydgoszczy z udziałem prof. Zbigniewa Lasocika (Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego), temat wystąpienia: *Aktualne wyzwania w obszarze prewencji tortur w świetle działalności Podkomitetu ONZ ds. Prewencji Tortur (SPT)*.

Inna aktywność ekspertów KE KMPT

Eksperci KE KMPT wzięli czynny udział w I Kongresie Praw Obywatelskich. Maria Książak oraz Aleksandra Chrzanowska współorganizowały panel *Ofiary tortur w strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców na terenie RP*. Pozostałymi prelegentami byli: Jolanta Paruszkiewicz (Międzynarodowa Inicjatywa Humanitarna), płk Andrzej Jakubaszek (Komenda Główna Straży Granicznej) oraz mec. Adam Chmura (Biuro Rzecznika Praw Dziecka).

Natomiast w panelu organizowanym przez KMPT pod nazwą: *Czy można w Polsce całkowicie wyeliminować tortury?* referat wygłosili prof. Zbigniew Lasocik oraz

adw. Mikołaj Pietrzak z KE KMPT. W panelu brali również udział: Wojciech Bojanowski i sędzia Igor Tuleya oraz Justyna Lewandowska (dyrektorka Zespołu Krajowy Mechanizm Prewencji).

Ważną inicjatywą członków Komisji Ekspertów KMPT było wydanie 1 czerwca 2017 r. publicznego oświadczenia w związku ze sprawą śmierci Igora Stachowiaka, który zmarł na komisariacie policji po tym, jak podczas przesłuchania wielokrotnie był rażony taserem. KE KMPT wyraziła głębokie zaniepokojenie ujawnionymi wydarzeniami. Członkowie Komisji podkreślili, że zgodnie z ratyfikowaną przez Polskę Konwencją ONZ w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania[1468] torturami określa się każde działanie polegające na umyślnym zadawaniu bólu lub cierpienia, fizycznego bądź psychicznego przez funkcjonariusza państwowego lub z jego polecenia albo za jego wyraźną lub milczącą zgodą. Zakaz stosowania tortur jest zakazem bezwzględnym i nie podlega żadnym ograniczeniom. Członkowie Komisji zaznaczyli, że ochrona przed torturami osób pozbawionych wolności jest realizowana m.in. przez środki o charakterze prewencyjnym, oparte na regularnych wizytach w miejscach zatrzymań, podejmowanych przez krajowe i międzynarodowe organy lub organizacje pozarządowe. Eksperci, w obliczu ujawnionych zdarzeń przypomnieli, że władze krajowe powinny przywiązywać szczególną uwagę do wniosków płynących z ich wizytacji, zwłaszcza Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur, który stale monitoruje miejsca pozbawienia wolności oraz wspierać go w podejmowanych działaniach, by zapobiegać wystąpieniu podobnych sytuacji w przyszłości.

C. Komisja Ekspertów ds. Osób Starszych

Komisja Ekspertów ds. Osób Starszych została powołana Zarządzeniem Rzecznika Praw Obywatelskich[1469] celem wspierania Rzecznika w pełnieniu jego ustawowych zadań. Komisja opracowuje ekspertyzy z zakresu polityki senioralnej państwa, propozycje zmian systemowych, wskazuje ważne kwestie dotyczące osób starszych, naruszające prawa człowieka, w których Rzecznik powinien zająć

[1468] Dz.U z 1989. nr 63, poz. 378
[1469] Zarządzenie RPO z 23 lutego 2011 r., nr 8/2011 i Zarządzenie RPO z 24 maja 2017 r., nr 27/2017

stanowisko lub podjąć do realizacji, opracowuje także publikacje dedykowane osobom starszym lub kierowane do organizacji, instytucji zajmujących się wspieraniem tej grupy społecznej.

Skład Komisji Ekspertów ds. Osób Starszych

- dr hab. prof. UW Barbara Szatur-Jaworska – współprzewodnicząca
- Barbara Imiołczyk – współprzewodnicząca
- prof. dr hab. Barbara Bień
- dr hab. Piotr Błędowski
- Wiesława Borczyk
- Anna Chabiera – sekretarz (do 12 marca 2017 r.)
- dr med. Jarosław Derejczyk
- Kinga Dękierowska
- dr hab. Waldemar Hoff
- Ewa Kamińska
- prof. nzw. dr hab. Ewa Kozdroń
- Dagmara Krzesińska
- Ewa Kulisz
- Magdalena Kuruś
- Joanna Mielczarek
- dr hab. Barbara Mikołajczyk
- Jarosław Mojsiejuk
- Danuta Parlak
- dr hab. Jolanta Perek-Białas
- ks. dr Norbert Pikuła
- Jolanta Piotrowska
- Krystyna Rawska
- dr Magdalena Rosochacka-Gmitrzak
- dr hab. Barbara Rysz–Kowalczyk
- Tomasz Schimanek
- Dorota Siwiec
- Grażyna Staniszewska
- Małgorzata Stanowska

- Hanna Szczeblewska
- dr hab. n. med. Katarzyna Szczerbińska
- Beata Tokarz-Kamińska
- Ewa Tułodziecka-Czapska – sekretarz (od 13 marca 2017 r.)
- dr prof. WSH w Sosnowcu Maria Zrałek

Działania Komisji

Monitorowanie prac nad Konwencją ONZ o prawach osób starszych

W 2010 r. powstała grupa robocza do spraw starzenia się OEWG, a w 2012 r. powierzono jej przygotowanie elementów międzynarodowego aktu prawnego. Obecnie trwają dyskusje o formie i zakresie Konwencji. Do udziału w sesjach OEWG zaproszono narodowe instytucje ochrony praw człowieka. W Polsce funkcję tę pełni Rzecznik Praw Obywatelskich. Prace Komisji Ekspertów ds. Osób Starszych w 2017 r. były w dużej części poświęcone tematom aktualnie omawianym przez grupę roboczą do spraw starzenia się OEWG, tj. dyskryminacji, wykluczeniu, przemocy i nadużyciom wobec osób starszych.

Podczas posiedzeń Komisji omówiono międzynarodowe standardy antydyskryminacyjne. Wskazano na zbyt mały nacisk w przepisach prawa międzynarodowego na kwestię dyskryminacji ze względu na wiek. Nawet w tak ważnym dokumencie jak Europejska Konwencja Praw Człowieka[1470], w art. 14 *„Zakaz dyskryminacji*" wiek nie jest wymieniony jako przesłanka dyskryminacji. Komisja zapoznała się także z wynikami badań w zakresie nierównego traktowania i wykluczenia osób starszych. Ponadto, eksperci z KE zdiagnozowali obszary dyskryminacji i wykluczenia osób starszych: świadomość (wykazano związek między poglądami nt. starości a odczuwaną dyskryminacją), zdrowie (np. przejawy dyskryminacji lekowej), praca i zatrudnienie, strukturalne wykluczenie osób starszych (np. przymusowy wiek emerytalny).

Komisja zwróciła uwagę na brak jasnej definicji „osoby starszej". Najpopularniejsze jest kryterium wieku, określające wiek starczy na 65 lat, choć geriatrzy stawiają granicę na 75–80 latach, a gerontolodzy jako wiek starczy

[1470] Dz.U. z 1993. nr 61, poz. 284

określają ostatnie 12 lat przeciętnej długości życia. Istotną kwestią jest nazewnictwo: czy sformułowania „osoba stara", „osoba starsza", „senior" mogą być stosowane na równi i wymiennie.

Niezbędna jest powszechna edukacja zarówno skarżących, jak i instytucji oskarżanych o dyskryminację i złe traktowanie oraz zmiana postaw społecznych. Bardzo ważna jest także kwestia propagowania dobrych praktyk, tworzenia prawa zwyczajowego, stworzenia mody na pewne zachowania, co może przełożyć się na zrozumienie przez społeczeństwo specyfiki praw i potrzeb osób starszych.

Poprawy efektywności przeciwdziałania przemocy i nadużyciom można spodziewać się po wprowadzeniu zmian w prawie. Szczególną uwagę należy zwrócić na przepisy proceduralne oraz na potrzebę wyeliminowania z przepisów Kodeksu cywilnego i konstytucyjnych ograniczeń nakładanych na osoby ubezwłasnowolnione. Drugą ważną kwestią jest uzupełnienie lub wykreślenie przepisów określających przestępstwa motywowane uprzedzeniami.

Zdaniem Komisji w Konwencji o prawach osób starszych powinny znaleźć się:

1. Rozstrzygnięcie, kim jest osoba starsza i jakiego nazewnictwa można używać;
2. Uwzględnienie obok przemocy także zaniedbań względem osób starszych;
3. Wyszczególnienie, czego dotyczy przemoc i zaniedbanie (przemoc fizyczna, psychiczna, ekonomiczna, ale również seksualna oraz symboliczna, czyli na poziomie języka i kodu kulturowego);
4. Katalog miejsc, w których dokonują się akty przemocy;
5. Ocena, co jest przemocą;
6. Zalecenie stosowania wielu różnych instrumentów przeciwdziałania przemocy, dyskryminacji, (edukacyjnych, informacyjnych, kadrowych, infrastruktury, finansowych);
7. Katalog źródeł przemocy;
8. Zapis o potrzebie stworzenia w poszczególnych krajach instrumentów do monitorowania przemocy i zaniedbania;
9. Listę podmiotów uprawnionych do egzekwowania Konwencji (obok organów ścigania i instytucji wymiaru sprawiedliwości powinny

znaleźć się na niej także podmioty zaliczane do służb społecznych, edukacyjnych itd.);

10. Zapis zakazu dyskryminacji ze względu na wiek;
11. Jednoznaczne regulacje potępiające dyskryminację ze względu na wiek i penalizujące osoby ją stosujące.

W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich Konwencja stanowiłaby pomoc w aktywnym, systemowym podejmowaniu wyzwań związanych ze starzeniem się społeczeństw.

Komunikacja w relacjach z osobami starszymi – przejawy ageizmu

Komisja podjęła temat komunikacji w relacjach z osobami starszymi. Przedstawiono negatywne skutki dla osób starszych używania wobec nich języka protekcjonalnego, który jest powszechną formą komunikacji stosowaną zarówno przez opiekunów, jak i bliskich, wynikającą z postrzegania starości w sposób negatywny, stereotypowy. Omówiono cztery specyficzne przykłady komunikacji z osobami starszymi: **Baby-talk** – styl mowy stosowany do małych dzieci, **Elderspeak** – specyficzna mowa skierowana do osób starszych, **Patronizing communication** – komunikacja protekcjonalna, zawierająca dwa elementy – z jednej strony ochronę, troskę, a z drugiej wyższościowe, poniżające traktowanie osób starszych oraz **Ageist pattern speech** – dyskryminacyjny wzorzec mowy.

Zdaniem Komisji niezbędne jest dotarcie z informacją o zjawisku mowy dyskryminującej zarówno do osób starszych, jak i personelu świadczącego opiekę nad seniorami. Konieczne wydaje się także włączenie do programów kształcenia kadr odpowiednich treści, mających zapobiegać stygmatyzacji osób starszych i w konsekwencji ich dyskryminacji.

Temat był prezentowany także podczas Forum III Wieku w Nowym Sączu.

Złota Księga Dobrych Praktyk na Rzecz Społecznego Uczestnictwa Osób Starszych

10 kwietnia 2017 r. w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich w Warszawie odbyła się uroczystość wręczenia wyróżnień laureatom II edycji konkursu „Złota

Księga Dobrych Praktyk na rzecz Społecznego Uczestnictwa Osób Starszych". Wyróżnionych zostało 11 projektów[1471].

Natomiast we wrześniu 2017 r. została ogłoszona III edycja Złotej Księgi Dobrych Praktyk na rzecz Społecznego Uczestnictwa Osób Starszych.

Konferencja „Wsparcie osób żyjących z chorobą Alzheimera i ich rodzin – potrzeby i dobre praktyki"

Konferencja została zorganizowana 26 września 2017 r. we współpracy Rzecznika Praw Obywatelskich i Polskiego Stowarzyszenia Pomocy Osobom z chorobą Alzheimera[1472]. Pokazano, z czym na co dzień borykają się chorzy i ich opiekunowie oraz przykłady dobrych działań wspomagających osoby żyjące z chorobą Alzheimera i ich najbliższych.

Konferencja była transmitowana przez internet. W 10 miastach (Kolbuszowa, Kraków – dwa wydarzenia, Radom, Rzeszów, Słupsk, Strzyżów, Suwałki, Swarzędz, Tychy i Wałbrzych), zorganizowano spotkania z udziałem przedstawicieli organizacji seniorskich, samorządów, opiekunów, a także samych pacjentów, dotkniętych chorobą Alzheimera.

Model wsparcia osób starszych w środowisku zamieszkania.

W roku 2017 kontynuowano upowszechnianie modelu wsparcia osób starszych w miejscu zamieszkania. Model był prezentowany na spotkaniach w ramach wyjazdów regionalnych Rzecznika: w Krapkowicach (22.II.), Lesznie (26.IV.) Stargardzie (20.IX.), Sosnowcu (17.X.) i Bielsku Białej (19.X.) oraz podczas konferencji w Pile, a także na Kongresie „Obywatel-Senior" w Chorzowie oraz na Forum III Wieku w Nowym Sączu.

Bardzo ważnym wydarzeniem był I Kongres Praw Obywatelskich (8-9 grudnia 2017 r.), podczas którego odbył się panel „Starzenie się w miejscu zamieszkania – prawem osób starszych – odpowiedzialnością wspólnot lokalnych".

[1471] Pełna lista laureatów jest dostępna pod adresem: https://www.rpo.gov.pl/pl/content/zlota-ksiega-dobrych-praktyk-na-rzecz-spolecznego-uczestnictwa-osob-starszych-ii-edycja

[1472] O konferencji – także przy okazji omówienia zagadnień związanych z art. 68 ust. 3 Konstytucji (Prawo do szczególnej opieki zdrowotnej dla grup wrażliwych)

Konsultacje z samorządami i organizacjami społecznymi mają pomóc wypracować rozwiązania, które będzie można wdrożyć w każdej gminie i w każdej społeczności. Mają także zwrócić uwagę na konieczność kompleksowych, skoordynowanych działań, uwzględniających indywidualne potrzeby osoby starszej, stanowiących także alternatywę dla opieki w domach pomocy społecznej.

Do katalogu podstawowych wartości, jakie stanowią aksjologiczne ramy modelu, należą: godność, podmiotowość jednostki, wolność wyboru, wolność wyrażania pragnień (preferencji) i opinii, sprawiedliwość społeczna, równość (rozumiana jako przeciwieństwo dyskryminacji), solidarność.

Publikacje Komisji

W 2017 r. wydano dwie publikacje:

- Syntezę publikacji „System wsparcia osób starszych w środowisku zamieszkania. Przegląd sytuacji propozycja modelu" uzupełnioną o skrót z raportu z badań „Dostępność wsparcia środowiskowego dla osób starszych w perspektywie przedstawicieli gmin województwa dolnośląskiego – analiza i zalecenia".
- Złotą Księgę Dobrych Praktyk na Rzecz Społecznego Uczestnictwa Osób Starszych (II edycja).

D. Komisja Ekspertów ds. Zdrowia

Rok 2017 był rokiem znaczących zmian w organizacji systemu ochrony zdrowia w Polsce (wprowadzenie tzw. sieci szpitali), a także poważnych wstrząsów w jego funkcjonowaniu (protest lekarzy). Był również pierwszym, pełnym rokiem funkcjonowania powołanej w 2016 r. [1473] Komisji Ekspertów ds. Zdrowia.

Skład Komisji Ekspertów ds. Zdrowia

- Marek Balicki
- Piotr Jarecki (od 3 października 2017 r.)
- Wiesław Wiktor Jędrzejczak

[1473] Zarządzenie RPO z 11 maja 2016 r., nr 22/2016 i Zarządzenie RPO z dnia 3 października 2017 r., nr 54/2017

- Dorota Karkowska
- Katarzyna Łakoma – współprzewodnicząca (I połowa 2017 r.)
- Piotr Mierzejewski – współprzewodniczący (II połowa 2017 r.)
- Marcin Mikos
- O. Arkadiusz Nowak
- Ewa Osińska – sekretarz
- Rafał Staszewski
- Robert Tabaszewski
- Monika Urbaniak
- Edyta Widawska
- Tomasz Zalasiński – współprzewodniczący

Działania Komisji

Pierwsze z trzech odbytych w 2017 r. posiedzeń Komisji miało miejsce 12 stycznia 2017 r. Skupiało się ono na omówieniu zagadnień związanych z czasem pracy lekarzy, w tym wpływu przepracowania na bezpieczeństwo pacjenta i samego personelu medycznego[1474]. Jednym z ustaleń podjętych na tym posiedzeniu była decyzja o poświęceniu kolejnego zebrania, zorganizowanego 12 kwietnia 2017 r., zdiagnozowaniu najważniejszych problemów środowiska pielęgniarek i położnych. W tym spotkaniu Komisji wzięli udział przedstawiciele Naczelnej Rady Pielęgniarek i Położnych, Krajowa Konsultant w dziedzinie pielęgniarstwa oraz przedstawiciele Ogólnopolskiego Związku Zawodowego Pielęgniarek i Położnych. W toku dyskusji, jako zasadnicze problemy wskazano:

- niewielki odsetek absolwentów wydziałów pielęgniarstwa, którzy podejmują pracę w zawodzie (wśród powodów zjawiska wymieniono: niskie płace, nadmiar obowiązków, brak przewidywalnej drogi zawodowej z możliwością awansu, obciążenie w pracy czynnościami niemedycznymi);
- proces starzenia się środowiska pielęgniarek i położnych i brak następców gotowych podjąć pracę w tych zawodach;

[1474] Por. szerzej w: Informacja RPO za 2016 r., str. 521

- niedostateczną i systematycznie zmniejszającą się liczbę pielęgniarek i położnych;
- niedostosowanie prawnych minimalnych norm zatrudnienia do realiów wykonywania zawodów pielęgniarki i położnej.

Rzecznik podsumowując spotkanie zapowiedział podjęcie działań generalnych w ramach sygnalizowanych problemów. Wyraził nadzieję, że spotkanie jest początkiem współpracy RPO ze środowiskiem zawodowym pielęgniarek i położnych.

Kolejne posiedzenie Komisji, które miało miejsce 3 października 2017 r., w pierwszej kolejności poświęcone było omówieniu wystąpień RPO i odpowiedzi organów: z zakresu praw pacjenta przysługujących kobietom ciężarnym i rodzącym, dostępu do rehabilitacji i leczenia sanatoryjnego, chorób rzadkich, dostępności do okulistycznych świadczeń zdrowotnych, wykonywania zawodów medycznych, w tym pielęgniarki i położnej, kar dyscyplinarnych w zawodzie lekarza, sieci szpitali oraz profilaktyki HIV/AIDS. Szczególnym przedmiotem dyskusji ekspertów Komisji były problemy związane z tworzoną siecią szpitali, profilaktyką HIV/AIDS, czasem pracy lekarzy, wykonywaniem zawodu pielęgniarki i położnej, ratownika medycznego, opiekuna pacjenta, statusu geriatrii, medycyny pracy. Eksperci wskazali m.in., że sieć szpitali jest niespójna z opracowanymi mapami potrzeb zdrowotnych, zaś szpitale nie mają gwarancji uzyskania w kolejnych okresach działalności odpowiedniej do potrzeb kwoty ryczałtu. Praktycznym problemem może też być „przejmowanie" pacjentów oczekujących na świadczenia przez szpitale pozostające w sieci. Eksperci podnieśli też problemy związane z funkcjonowaniem zawodu ratownika medycznego, opiekuna pacjenta, dietetyka i kosmetologa. Zawód opiekuna pacjenta jest nieuregulowany pod kątem kompetencji i statusu prawnego. Postulowano zwiększenie liczby geriatrów przez przywrócenie tzw. „szybkiej ścieżki specjalizacji" np. dla lekarzy POZ.

Drugim z punktów posiedzenia z 3 października 2017 r. była dyskusja nad przygotowanym przez zewnętrznego eksperta dokumentem „Standard realizacji prawa do ochrony zdrowia w Polsce – propozycja metodyki pomiaru". Eksperci Komisji doszli do wniosku, że niezbędne jest skonfrontowanie ww. publikacji z wiedzą specjalistów z dziedziny ekonomii i analizy danych. Zwrócili uwagę, że

w zależności od konkretnego obszaru ochrony zdrowia stosuje się różne mierniki i indeksy.

Efekty podjętych działań

1. Kolejne wystąpienia Rzecznika do Ministra Zdrowia: w sprawie niedoboru lekarzy i braku systemu zatrudniania lekarzy cudzoziemców oraz w sprawie przestrzegania norm czasu pracy lekarzy i dyżurów lekarskich.
2. Wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie problemów grupy zawodowej pielęgniarek i położnych.
3. Wystąpienie do Ministra Zdrowia przedstawiające zebrane, najistotniejsze problemy służby zdrowia.

Co wymaga dalszej pracy

Przedmiotem uwagi ze strony Komisji powinny być w dalszym ciągu problemy związane z niedostateczną liczbą i czasem pracy personelu medycznego. Sygnalizowane przez Rzecznika, m.in. w efekcie prac Komisji, problemy uwidoczniły się z dużą mocą w związku z protestem lekarzy, jaki trwa od połowy 2017 r. Prace Komisji będą również dotyczyły metodyki pomiaru standardu realizacji prawa do ochrony zdrowia w Polsce. Dynamika zmian w systemie ochrony zdrowia każe przypuszczać, że katalog planowanych przez Komisję działań może ulec rozszerzeniu.

E. Komisja ds. Osób Głuchych

Komisja ds. Osób Głuchych została powołana Zarządzeniem Rzecznika Praw Obywatelskich[1475]. Celem pracy Komisji jest wspieranie Rzecznika w pełnieniu jego ustawowych zadań. Komisja zbiera informacje dotyczące bardzo specyficznych problemów i potrzeb osób głuchych, a także wskazuje ważne kwestie naruszające prawa człowieka i obywatela tej grupy społecznej.

[1475]Zarządzenie RPO z 13 marca 2017 r., nr 12/2017 i Zarządzenie RPO z 26 lipca 2017 r., nr 35/2017 r.

Skład Komisji ds. Osób Głuchych

- dr Małgorzata Czajkowska-Kisil – współprzewodnicząca
- Barbara Imiołczyk –- współprzewodnicząca
- Anna Antos
- Marcin Daszkiewicz
- Grzegorz Galewski
- Bartosz Golędzinowsk
- Sylwia Górska – sekretarz
- Piotr Kowalski
- Joanna Łacheta
- Małgorzata Mickiewicz
- Kajetana Maciejska-Roczan
- Bartosz Marganiec
- Alicja Orłowska
- Małgorzata Piątkowska
- dr. hab. Dorota Podgórska-Jachnik
- Anna Sacha
- Marek Śmietana
- Małgorzata Talipska
- dr Dominika Wiśniewska
- Aleksandra Włodarska vel Głowacka,
- Paweł Żurawski

Działania Komisji

Komisja kontynuowała w 2017 roku analizę sytuacji osób głuchych w różnych obszarach życia. Mimo działań na rzecz zmniejszenia dyskryminacji tej grupy społecznej należy ona nadal do najbardziej wykluczonych. Dotyczy to zwłaszcza osób, które posługują się wyłącznie lub przede wszystkim językiem migowym i nie znają języka polskiego w stopniu umożliwiającym sprawną komunikację.

Głusi najczęściej nie mogą skorzystać z usług tłumacza w kontaktach z lekarzem, pracownikiem socjalnym, nauczycielką ich dziecka, policjantem,

psychologiem lub psychiatrą. Nie korzystają z terapii uzależnień; w domach pomocy społecznej są skazani na wykluczenie komunikacyjne; nie mogą się porozumieć, jeśli nieszczęśliwie trafią na szpitalny oddział ratunkowy; mogą skorzystać z telefonu alarmowego tylko w wybranych województwach, które wdrożyły dostosowane dla osób głuchych aplikacje.

Jedną z największych barier w walce RPO z dyskryminacją jest nie zgłaszanie mu przez obywateli przypadków nierównego traktowania i dyskryminacji. Do tego potrzebna jest aktywna postawa obywatelek i obywateli. Jednym z zadań komisji jest upowszechnianie tej wiedzy w środowisku opiniotwórczym osób głuchych.

W 2017 r. Aktywność Komisji skupiła się wokół wybranych tematów, z których najistotniejsze dotyczyły:

- sposobu pomocy rodzicom dzieci z uszkodzonym słuchem;
- przygotowania konferencji dotyczącej problemów adopcji i rodzicielstwa zastępczego w sytuacji w której to dziecko lub kandydaci na rodziców zastępczych/adopcyjnych mają uszkodzony słuch;
- sposobu dotarcia do osób głuchych z informacją o pomocy dla ofiar przemocy;
- przeciwdziałaniu zjawisku nie zgłaszania skarg/spraw sądowych dotyczących dyskryminacji.

Komisja dyskutowała nad przygotowywanym przez Polski Związek Głuchych Oddział Łódzki projektem „Centrum Informacji dla Rodzin z Dziećmi z Uszkodzonym Słuchem" (CIRDUS)[1476]. W Polsce nie działa system wspierania rodziców w tym zasadniczym i trudnym momencie, kiedy dowiadują się, że ich dziecko ma problemy ze słuchem. Są zdani na własną zaradność, poszukiwanie informacji i porad – bez gwarancji, że mają one istotną wartość. CIRDUS jest próbą wypełnienia tej próżni informacyjnej.

Komisja zaangażowała się w organizację konferencji „Głuchota a problemy adopcji i rodzicielstwa zastępczego"[1477], która odbyła się w dniu 8 listopada 2017 r. w Biurze RPO. Celem było przedstawienie specyficznej i trudnej sytuacji

[1476] http://www.cirdus.pl/
[1477] https://www.rpo.gov.pl/pl/content/gluchota-problemy-adopcji-i-rodzicielstwa-zastepczego-konferencja-w-biurze-rpo

kompensacji rodzicielstwa w formach adopcyjnych i zastępczych, gdy dziecko i/lub rodzice biologiczni, lub też kandydaci na rodziców adopcyjnych/zastępczych mają uszkodzony słuch. Dyskusja pokazała bardzo wiele problemów związanych z adopcją i rodzicielstwem zastępczym nie tylko osób z uszkodzonym słuchem, ale dotyczących całego systemu. Choć uczestnicy konferencji zgłaszali znane sobie przypadki, kiedy utrudniano lub uniemożliwiano adopcję ze względu na głuchotę potencjalnych rodziców – to przypadki te nie zostały udokumentowane i, ze względu na wrażliwy charakter danych, niemożliwe do wychwycenia. Wymagałoby to bowiem oficjalnego zgłoszenia skargi do RPO. BRPO nie zanotowało tego typu skarg.

Dziecko niesłyszące z racji swojej niepełnosprawności ma specjalne potrzeby rozwojowe, którym nowi opiekunowie powinni sprostać. Znalezienie kandydatów na rodziców adopcyjnych lub rodziców zastępczych, którzy będą mieli odpowiednią wiedzę nie tylko o medycznych, ale i o psychospołecznych i kulturowych aspektach głuchoty oraz będą potrafili dokonywać trudnych wyborów sposobu komunikacji, zabezpieczenia dostępu do języka polskiego i języka migowego jest w takich przypadkach utrudnione.

Głównym tematem kolejnego spotkania była pomoc dla ofiar przemocy. Eksperci spotkali się z kierowniczką Ogólnopolskiego Pogotowia dla Ofiar Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia" prowadzonego przez Instytut Psychologii Zdrowia Polskiego Towarzystwa Psychologicznego. Przedstawiono plany Funduszu Sprawiedliwości na 2018 r. Ofiarami przestępstw są zarówno osoby słyszące, jak i osoby głuche. Jednak osoby głuche nie zgłaszają się z prośbą o pomoc. Jest to najprawdopodobniej spowodowane tym, że nie wiedzą, w jaki sposób i gdzie mogą skorzystać z pomocy. Dyskutowano, w jaki sposób można dotrzeć do osób głuchych z informacją o możliwościach uzyskania wsparcia.

Na jednym ze spotkań Komisji, przedstawicielka z kancelarii prawniczej zaproponowała współpracę w prowadzeniu strategicznych spraw sądowych i administracyjnych dotyczących praw osób głuchych oraz ich dyskryminacji w różnych aspektach życia społecznego.

Członkowie Komisji mieli możliwość spotkania się z Główną Koordynatorką ds. Strategicznych Postępowań Sądowych w Biurze RPO, która przedstawiła kilka przykładów postępowań, do których przyłączył się Rzecznik. Zaprezentowała również przykłady orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

dotyczących problemów osób głuchych. Ponadto, Komisja dyskutowała o tym, jakie sprawy osób głuchych mogłyby być zgłaszane do Biura RPO.

F. Komisja Ekspertów ds. Migrantów

Rzecznik Praw Obywatelskich pełni funkcję niezależnego organu konstytucyjnego, który jest odpowiedzialny również za wykonywanie zadań dotyczących realizacji zasady równego traktowania. Dlatego dla Rzecznika niezwykle ważne jest bieżące monitorowanie sytuacji, w jakiej znajdują się grupy szczególnie narażone na dyskryminację. Taką grupą niewątpliwie są migranci, w tym także mieszkający w Polsce uchodźcy. W ostatnich latach wzrosła liczba badanych przez Rzecznika spraw dotyczących ochrony praw cudzoziemców przebywających w Polsce lub przybywających dopiero na terytorium RP. W konsekwencji, aby skutecznie realizować swoje ustawowe zadania Rzecznik powołał Komisję Ekspertów ds. Migrantów[1478], która pełnić ma funkcje opiniodawczo-doradcze, na bieżąco analizować stan przestrzegania praw i wolności przysługujących cudzoziemcom i przedstawiać Rzecznikowi rekomendacje na temat koniecznych w tym zakresie działań i interwencji.

Skład Komisji Ekspertów ds. Migrantów:

- Malika Abdoulvakhabova
- Maciej Bohosiewicz
- amb. Ksawery Burski
- Aleksandra Chrzanowska
- Irena Dawid-Olczyk
- Maciej Duszczyk
- Grzegorz Dziemidowicz
- Justyn Frelak
- Katarzyna Gmaj
- Aleksandra Grzymała-Kazłowska
- prof. Maria Magdalena Kenig-Witkowska
- Miroslava Keryk
- Witold Klaus

[1478] Zarządzenie RPO z 23 lutego 2011 r., nr 8/2011 i Zarządzenie RPO z 22 lutego2015., nr 32/2015

- Tomasz Knothe
- Agnieszka Kosowicz
- Agnieszka Kunicka
- Magdalena Lesińska
- Maja Łysienia
- dr Ewa Pogorzała
- Katarzyna Przybysławska
- dr Dorota Pudzianowska
- prof. Irena Rzeplińska
- prof. Jacek Schmidt
- Tomasz Sieniow
- Teresa Sotowska
- dr Sylwia Urbańska
- Ton Van Anh
- Maciej Ząbek
- Joanna Subko
- Marcin Sośniak
- Dariusz Supeł

Działania Komisji

W 2017 r. odbyły się 2 posiedzenia Komisji Ekspertów ds. Migrantów. Podczas pierwszego posiedzenia, w dniu 7 lutego 2017 r., poruszony został temat projektu ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw, przygotowanego przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Wśród grona ekspertów, przedstawicieli organizacji pozarządowych, poddano analizie proponowane w projekcie ustawy rozwiązania prawne, które zostały przygotowane w reakcji na sytuację panującą na wschodniej granicy RP, zwłaszcza na przejściu granicznym pomiędzy Polską i Białorusią w Terespolu, gdzie powtarzają się przypadki, w których funkcjonariusze Straży Granicznej odmawiają cudzoziemcom prawa wjazdu na terytorium Polski. W odpowiedzi na te informacje, docierające również do Rzecznika, pracownicy Zespołu ds. Równego Traktowania przeprowadzili w 2016 r. niezapowiedzianą wizytację kolejowego

przejścia granicznego w Terespolu i przejścia pieszego w Medyce. W trakcie posiedzenia Komisji, w kontekście prac nad nowym kształtem ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP, pracownicy Biura RPO przypomnieli wnioski i zalecenia sformułowane po wizytacjach[1479].

Projekt ustawy, w opinii członków Komisji, wprowadza istotne zmiany w obowiązującym porządku prawnym. Niektóre z proponowanych rozwiązań wzbudziły wątpliwości uczestników posiedzenia. Zastrzeżenia dotyczyły zwłaszcza wprowadzenia dodatkowej przesłanki zatrzymania osoby ubiegającej się o udzielenie ochrony międzynarodowej. Zgodnie z analizowanym projektem, w jego pierwszej wersji, cudzoziemiec wnioskujący o ochronę międzynarodową mógł zostać zatrzymany w celu rozpatrzenia wniosku o ochronę, w przypadku gdy wniosek ten został złożony na przejściu granicznym, a wnioskodawca nie spełniał warunków wjazdu i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W takim przypadku każdy cudzoziemiec byłby umieszczany w ośrodku strzeżonym lub areszcie dla cudzoziemców. Wyłączona została także możliwość zastosowania wobec niego któregokolwiek ze środków alternatywnych do detencji, takich jak zobowiązanie cudzoziemca, który ubiega się o przyznanie ochrony do zgłaszania się w określonych odstępach czasu do wskazanego organu, wpłaty zabezpieczenia pieniężnego w określonej wysokości lub zamieszkiwania w wyznaczonym miejscu do czasu, gdy decyzja w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej stanie się ostateczna. W opinii ekspertów stosowanie detencji wyłącznie na tej podstawie, że cudzoziemiec złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej na przejściu granicznym i nie dysponuje dokumentem uprawniającym do wjazdu i pobytu w Polsce należało uznać za rodzaj nieuzasadnionej sankcji, pozostającej w sprzeczności z przepisami Konwencji genewskiej o statusie uchodźców. Eksperci dyskutowali również o zgodności z prawem unijnym proponowanego w projekcie tzw. trybu granicznego rozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej oraz o możliwości stosowania detencji wobec cudzoziemców, których wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej rozpatrywany będzie

[1479] Komunikat dotyczący wizytacji kolejowego przejścia granicznego w Terespolu, dostępny pod adresem: https://www.rpo.gov.pl/pl/content/komunikat-o-wizytacji-kolejowego-przejscia-granicznego-w-terespolu.
Komunikat dotyczący wizytacji przejścia granicznego pomiędzy Polską i Ukrainą w Medyce, dostępny pod adresem: https://www.rpo.gov.pl/pl/content/wizytacja-przejscia-granicznego-pomiedzy-polsk%C4%85-i-ukraina-w-medyce.

w ww. trybie. Kolejną kwestią, która budziła wątpliwości ekspertów, szczególnie w kontekście zgodności proponowanych rozwiązań prawnych z prawem unijnym, było wprowadzenie w ustawie natychmiastowej wykonalności decyzji zawierających orzeczenie o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu do kraju pochodzenia, wydawanych w trybie granicznym. Zgodnie z projektowanym stanem prawnym, decyzja wydana w procedurze granicznej, zawierająca orzeczenie o zobowiązaniu do powrotu, byłaby zatem wykonalna, i to w trybie przymusowym, już w chwili jej doręczenia, bez względu na bieg terminu do wniesienia odwołania. Rozwiązanie takie, w opinii uczestników posiedzenia, można uznać za sprzeczne z przepisami dyrektywy w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej[1480]. Zgodnie z tą dyrektywą, państwa członkowskie powinny zezwalać wnioskodawcom na pozostawanie na ich terytorium do upływu terminu, w jakim mogą oni skorzystać z prawa do skutecznego środka zaskarżenia, a jeśli z tego prawa skorzystają, nawet do czasu rozpatrzenia tego środka.

Kolejne posiedzenie Komisji, z udziałem przedstawicielki Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, odbyło się 27 listopada 2017 r. Poruszono na nim temat zmian w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy wprowadzonych na mocy nowelizacji ww. ustawy z dnia 20 lipca 2017 r., w związku z koniecznością wdrożenia do polskiego porządku prawnego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu zatrudnienia w charakterze pracownika sezonowego[1481].

Na posiedzeniu omówione zostały również zagadnienia wpływu środków finansowych pozyskanych przez Urzędy Wojewódzkie w konkursie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, przeprowadzonym w ramach Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (FAMI) na warunki obsługi interesantów oraz sposobów wykonywania przez Urzędy zadań w zakresie prowadzenia postępowań w sprawach udzielania cudzoziemcom zezwoleń na pobyt, w tym zezwoleń na pobyt i pracę, na terytorium Polski. W świetle napływających do Rzecznika skarg wskazujących na istotne opóźnienia w rozpatrywaniu wniosków niezbędne jest niezwłoczne podjęcie działań zaradczych w tym zakresie. W posiedzeniu uczestniczył Dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców

[1480] Dyrektywa 2013 r./32/UE z 26 czerwca 2013 r., Dz. Urz. L 180/60 z 29.6.2013
[1481] Dyrektywa 2014 r./36/UE z 26 lutego 2014 r., Dz. Urz. L 94 z 28.3.2014

w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim, który przedstawił członkom Komisji informację na temat projektu, który realizowany będzie przez Wojewodę Małopolskiego ze środków FAMI.

Efekty podjętych działań

Rzecznik Praw Obywatelskich skierował wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, w którym przedstawił uwagi do przygotowanego w tym resorcie projektu ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej[1482]. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji uwzględniło część uwag[1483].

Co wymaga dalszej pracy

Przedmiotem dalszej uwagi Komisji będą prace legislacyjne nad ostatecznym kształtem nowelizacji ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

W 2018 r. Komisja planuje przyjrzeć się funkcjonowaniu nowego programu nauczania dzieci cudzoziemskich, który od 2017 r. obowiązuje w polskich szkołach. Komisja przedstawi Rzecznikowi swoją opinię i postulaty co do ewentualnych działań w tym obszarze.

Komisja będzie również monitorować programy wdrażane w urzędach wojewódzkich, których celem jest m.in. usprawnienie obsługi cudzoziemców ubiegających się o przyznanie prawa pobytu w Polsce. Ponadto Komisja planuje zorganizować posiedzenie, na którym spotka się z przedstawicielami pracodawców i organizacjami reprezentującymi pracowników cudzoziemskich, aby zdiagnozować w gronie ekspertów problemy, z którymi spotykają się migranci ekonomiczni i pracodawcy oraz zastanowić się, jakie działania generalne może podjąć Rzecznik w tym zakresie.

[1482] XI.543.10.2017 z 13 lutego 2017 r.
[1483] Pismo z 8 czerwca 2017 r.

G. Komisja Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnością

Rzecznik Praw Obywatelskich wykonuje funkcję niezależnego organu ds. równego traktowania oraz niezależnego mechanizmu ds. popierania, ochrony i monitorowania wdrażania postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Ratyfikując tę Konwencję w 2012 r. Polska potwierdziła, że osoby z niepełnosprawnościami mają prawo do pełnego i równego korzystania ze wszystkich praw człowieka. Dla zapewnienia tej możliwości konieczne jest wprowadzenie do obowiązującego porządku prawnego mechanizmów zapewniających osobom z niepełnosprawnościami realną możliwość korzystania z praw człowieka. Ponieważ w wielu obszarach takich rozwiązań nadal brakuje, sprawy związane z ochroną praw osób z niepełnosprawnościami pozostają niezwykle istotnym aspektem działalności Rzecznika.

Zgodnie z Konwencją Rzecznik zobowiązany jest do wykonywania zadań z nią związanych w ścisłej współpracy i konsultacji z osobami z niepełnosprawnościami i reprezentującymi je organizacjami. W związku z tym przy Rzeczniku powołana została Komisja Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnością[1484]. Jest to ciało społeczne mające charakter opiniodawczo-doradczy, stale monitorujące sytuację faktyczną i prawną osób z niepełnosprawnościami oraz wypracowujące rekomendacje działań w tym zakresie. W ten m.in. sposób Rzecznik zapewnia włączenie osób z niepełnosprawnościami w proces podejmowania decyzji dotyczących postulowanych rozwiązań w obszarze ochrony praw osób z niepełnosprawnościami.

Skład Komisji Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnością:

- Monika Zima-Parjaszewska – współprzewodnicząca
- Anna Błaszczak-Banasiak – współprzewodnicząca
- dr Krzysztof Kurowski – sekretarz
- Barbara Abramowska
- Sławomir Besowski
- Dominika Buchalska

[1484] Zarządzenie RPO z 23 lutego 2011 r., nr 8/2011 i Zarządzenie RPO z 22 lutego 2016 r., nr 8/2016 r.

- Kinga Dękierowska
- dr Agnieszka Dudzińska
- Agata Gawska
- Barbara Imiołczyk
- Piotr Kowalski
- Grzegorz Kozłowski
- dr Paweł Kubicki
- Małgorzata Radziszewska
- dr Anna Rdest
- dr Katarzyna Roszewska
- Anna Rutz
- Dagmara Sendur
- Dorota Siwiec
- Scholastyka Śniegowska
- Aleksander Waszkielewicz
- Paweł Wdówik
- dr hab. inż. arch. Marek Wysocki
- Jacek Zadrożny
- Adam Zawisny
- dr Jarosław Zbieranek

Działania Komisji

Prace Komisji w 2017 r. dotyczyły w szczególności następujących obszarów: edukacja dzieci z niepełnosprawnościami, niezależne życie i włączanie w społeczność lokalną, w tym deinstytucjonalizacja oraz asystencja osobista, a także uniwersalne projektowanie.

Pierwsze posiedzenie Komisji poświęcono edukacji włączającej oraz asystencji osobistej. Członkowie Komisji dyskutowali o treści Komentarza Generalnego do art. 24 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych wydanego przez Komitet ds. Praw Osób Niepełnosprawnych. Członkom Komisji zaprezentowano również aktualne działania Rzecznika związane z niedociągnięciami w edukacji włączającej w Polsce. W drugiej części spotkania Komisja zapoznała się z wynikami badań zrealizowanych na zlecenie Biura RPO

poświęconych asystentowi osobistemu osoby z niepełnosprawnością. Przeprowadzona została dyskusja nad potrzebą wprowadzenia do polskiego porządku prawnego usług asystenckich. Omówiono kluczowe zagadnienia, które powinny się znaleźć w nowej regulacji. Jako obszary, które wymagają szczegółowej analizy, wskazano: ustalenie grupy osób, którym powinno przysługiwać prawo do usług asystenckich, relację między usługami asystenckimi i opiekuńczymi oraz relację między usługami asystenckimi dla osób z niepełnosprawnościami a formami wsparcia osób starszych.

Podczas drugiego posiedzenia omówiono projekt komentarza generalnego przygotowany przez Komitet ds. Praw Osób Niepełnosprawnych do art. 19 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, ramowy projekt komentarza do art. 5 Konwencji, a także realizację rządowego programu „Za życiem". Członkowie Komisji uznali, że komentarz do art. 19 może być bardzo cenny dla wskazywania niezbędnych do podjęcia w Polsce działań na rzecz promocji niezależnego życia osób z niepełnosprawnościami. Zauważono, że obecnie obowiązujące w Polsce rozwiązania w sposób istoty odbiegają od standardu wynikającego z komentarza. Tematem drugiej części spotkania był rządowy program „Za życiem". W toku dyskusji zauważono, że w pewnych aspektach przyniesie on pozytywne efekty, jednak nie ma on charakteru kompleksowego. W ocenie członków Komisji konieczne jest przyjęcie całościowego programu w zakresie sytuacji osób z niepełnosprawnościami i wdrażania Konwencji.

Tematami kolejnego posiedzenia były uniwersalne projektowanie oraz edukacja dzieci z niepełnosprawnościami. Omówiono przygotowany przez Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa projekt wytycznych i rekomendacji pt. „Standardy dostępności budynków dla osób z niepełnosprawnościami", mając na uwadze koncepcję uniwersalnego projektowania. W trakcie dyskusji członkowie Komisji zwrócili uwagę, że dokumenty o charakterze wytycznych i rekomendacji są niewystraczające. W ocenie członków Komisji niezbędne jest przyjęcie regulacji mających charakter wiążący. Przedmiotem dyskusji były także nowe regulacje Prawa oświatowego dotyczące realizacji prawa do edukacji dzieci z niepełnosprawnościami. Wątpliwości budziły w szczególności zmienione zasady nauczania indywidualnego. Uznano, że oceny wpływu przyjętych rozwiązań należy dokonać po upływie dłuższego okresu stosowania, tj. w toku lub po zakończeniu roku szkolnego 2017/2018.

Podczas ostatniego w 2017 r. posiedzenia zaprezentowano koncepcję nowego systemu wsparcia osób z niepełnosprawnościami, przyjętą przez III Kongres Osób z Niepełnosprawnościami. W komentarzach eksperci podkreślali, że przyjęte przez Kongres założenia stanowią pierwszą kompleksową koncepcję systemu wsparcia osób z niepełnosprawnościami opartą o standardy Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych[1485]. Przedstawione zostały także planowane działania Komitetu ds. Praw Osób Niepełnosprawnych w związku z rozpatrywaniem wstępnego sprawozdania Polski z wdrażania Konwencji. Eksperci zgłaszali rekomendacje dotyczące zagadnień, na które Rzecznik w swoim materiale dla Komitetu powinien zwrócić szczególną uwagę.

Efekty podjętych działań

Na wniosek członków Komisji w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich odbyło się spotkanie podmiotów realizujących projekty „Wysoka jakość polityki na rzecz włączenia społecznego i zawodowego osób niepełnosprawnych" w ramach zadnia 2.6 programu POWER. Ich celem jest dokonanie przeglądu zadań jednostek administracji rządowej i samorządowej pod kątem dostosowania do postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Dzięki spotkaniu powstała platforma wymiany informacji pomiędzy podmiotami realizującymi poszczególne projekty. Inicjatywa ta pozwoli również lepiej wykorzystać wyniki projektów w procesie monitorowania wdrażania Konwencji.

W efekcie działań Komisji Rzecznik Praw Obywatelskich wraz z 54 organizacjami społecznymi skierował Apel do Prezesa Rady Ministrów w sprawie deinstytucjonalizacji systemu wsparcia dla osób z niepełnosprawnościami i osób starszych[1486]. Deinstytucjonalizacja oznacza proces przejścia od opieki instytucjonalnej do wsparcia na poziomie społeczności lokalnych, z poszanowaniem podmiotowości i przyrodzonej godności wszystkich osób, w tym prawa do decydowania o własnym życiu. W wystąpieniu wskazano na potrzebę przyjęcia kompleksowego programu deinstytucjonalizacji, który został zrealizowany w innych państwach europejskich. Przykładem jest węgierska

[1485] Zob. http://konwencja.org/konsultacja/zalozenia-dla-projektow-ustaw-dla-nowego-systemu-wsparcia-osob-z-niepelnosprawnosciami/.
[1486] XI.503.4.2016 z 20 listopada 2017 r.

strategia deinstytucjonalizacji z 2011 r., która spowodowała, że w latach 2011–2015, z wykorzystaniem funduszy unijnych, 660 osób przeszło z opieki instytucjonalnej do wsparcia w społeczności lokalnej. W obecnej perspektywie unijnej (lata 2014–2020) założono przejście kolejnych 10 000 osób. Równocześnie w Apelu zauważono potrzebę przyjęcia moratorium na tworzenie dużych instytucji (wzorem Słowacji, Węgier czy Danii) oraz częściowego moratorium na kierowanie do instytucji osób, które dopiero będą potrzebować całodobowego wsparcia.

Zagadnieniu temu poświęcone było też, zorganizowane wspólnie z Komisją, seminarium eksperckie pt. „Narodowy Program Deinstytucjonalizacji – potrzeba przyjęcia i realizacji”[1487], które odbyło się w Biurze RPO w dniu 5 grudnia 2017 r. Gościem specjalnym seminarium był przedstawiciel organizacji[1488] odpowiadającej za wdrożenie węgierskiego programu. W czasie seminarium, z udziałem licznych przedstawicieli organizacji społecznych, a także instytucji państwowych i samorządowych, omówiono doświadczenia innych państw oraz rozważano sposób wdrożenia deinstytucjonalizacji w Polsce.

We współpracy z Komisją przygotowane zostało wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie problemów związanych z dowozem uczniów z niepełnosprawnościami do szkół i innych placówek edukacyjnych. W wystąpieniu wskazano, że postanowieniem z dnia 17 października 2017 r. Trybunał Konstytucyjny przedstawił Sejmowi RP uwagi dotyczące celowości podjęcia działań ustawodawczych zmierzających do uregulowania kwestii zwrotu kosztów przejazdu niepełnosprawnego ucznia i opiekuna do placówek oświatowych[1489]. Trybunał podzielił stanowisko Rzecznika i wskazał, iż zamiar ustawodawcy, aby zapewnić możliwość elastycznego dostosowywania przyznawanych świadczeń w zależności od indywidualnych potrzeb danych podmiotów, nie został zrealizowany w sposób należyty. Rzecznik podniósł w szczególności, że dla uznania, iż gmina w sposób rzeczywisty i skuteczny realizuje ustawowy obowiązek organizowania transportu osób z niepełnosprawnościami do odpowiednich placówek, nie jest wystarczający zwrot kosztów jedynie za przejazdy, podczas których rodzic pełni funkcję opiekuna

[1487] Zob. https://www.rpo.gov.pl/pl/content/o-potrzebie-stworzenia-narodowego-programu-deinstytucjonalizacji.
[1488] Fogyatékos Személyek Esélyegyenlőségéért Közhasznú Nonprofit Kft.
[1489] Sygn. akt S 1/17.

ucznia. Konieczne jest również pokrycie kosztów przejazdów samego opiekuna ze szkoły do domu, a następnie z domu do szkoły[1490].

Co wymaga dalszej pracy

W ocenie Komisji do pełnego wdrożenia przez Polskę Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych konieczny jest szereg działań. Należy wśród nich wymienić przyjęcie ogólnokrajowej strategii wdrażania jej postanowień, a także ratyfikowanie Protokołu fakultatywnego, umożliwiającego składanie skarg indywidualnych do Komitetu ds. Praw Osób Niepełnosprawnych dotyczących naruszenia praw określonych w Konwencji. Ważne jest też stworzenie jednolitego systemu orzekania o niepełnosprawności, koncentrującego się nie na dysfunkcjach, ale na tym, jakie wsparcie zapewni danej osobie jak najpełniejsze uczestnictwo w życiu społecznym i zawodowym. Należy także zastąpić instytucję ubezwłasnowolnienia systemem wspieranego podejmowania decyzji. Kolejne zagadnienia, które będą w dalszym ciągu przedmiotem zainteresowania Komisji, to wprowadzenie do polskiego prawa wymogów dostępności opartych na zasadach uniwersalnego projektowania, przyjęcie Narodowego Programu Deinstytucjonalizacji oraz regulacji ustawowych w zakresie asystencji osobistej. Komisja będzie także kontynuowała działania związane z edukacją osób z niepełnosprawnościami.

H. Komisja Ekspertów ds. Ochrony Zdrowia Psychicznego

Poszanowanie praw i godności osób chorujących psychicznie oraz osób z niepełnosprawnością intelektualną jest jednym z priorytetów Rzecznika Praw Obywatelskich obecnej kadencji. Działania mające na celu zapewnienie obywatelom zdrowia psychicznego napotykają na różnorodne bariery legislacyjne, organizacyjne i ekonomiczne. Ochrona zdrowia psychicznego, mimo szczytnych haseł i uroczystych deklaracji, nie należy do priorytetowych wartości publicznych. Zawodzi koordynacja między dostępnymi formami leczenia, oparcia społecznego i aktywizacji społeczno-zawodowej. Działania w przedmiocie ochrony zdrowia

[1490] XI.7036.61.2017 z 24 listopada 2017 r.

psychicznego regulowane są przez odrębne ustawy, resorty, szczeble administracji oraz różne instytucje i organizacje bez współdziałania i często wzajemnej informacji o sobie.

Znikoma świadomość społeczna i wiedza w zakresie ochrony zdrowia psychicznego, dodatkowo nasycone negatywnymi emocjami, uprzedzeniami i stereotypami, nie przygotowują obywateli do radzenia sobie z nieuniknionymi kryzysami życiowymi.

Obecny system lecznictwa psychiatrycznego nie odpowiada skutecznie na potrzeby społeczeństwa. System ten jest bowiem niesprawny, cechuje się nierównym rozmieszczeniem dużych i odległych od miejsc zamieszkania pacjentów szpitali psychiatrycznych przy znacznym niedoborze opieki środowiskowej. Rozwiązaniem docelowym jest model centrów zdrowia psychicznego, zakładający skoordynowane działania w udzielaniu pomocy w zakresie leczenia, oparcia społecznego i aktywizacji społeczno-zawodowej, odpowiednio do nasilenia i indywidualnych uwarunkowań kryzysu zdrowotnego.

Do grupy spraw wymagających szczególnej uwagi z punktu widzenia praw człowieka zaliczyć należy brak rozwiązań systemowych, dotyczących sposobu postępowania wobec osób chorujących psychicznie i osób z niepełnosprawnością intelektualną, które są uczestnikami postępowań przed organami wymiaru sprawiedliwości, przebywają w warunkach izolacji penitencjarnej, oraz wobec których wykonywane są środki zabezpieczające.

Należy przygotować grunt społeczny pod zniesienie ubezwłasnowolnienia i zastąpienie go systemem wsparcia przy podejmowaniu decyzji.

Mając na uwadze szeroki zakres zadań występujący w obszarze zdrowia psychicznego, a także różnorodność podejmowanej tematyki wymagającej szczegółowej wiedzy i doświadczenia zawodowego, Rzecznik Praw Obywatelskich powołał Komisję Ekspertów do spraw Ochrony Zdrowia Psychicznego[1491].

[1491]Zarządzenie RPO z 13 marca 2017 r., nr 12/2017 i Zarządzenie RPO z 20 grudnia 2017 r., nr 65/2017 r.

Skład Komisji Ekspertów ds. Ochrony Zdrowia Psychicznego:

- Krzysztof Olkowicz – przewodniczący
- dr n. med. Marek Balicki
- Regina Bisikiewicz
- dr hab. Paweł Bronowski
- dr Jan Ciechorski
- dr Krzysztof Eichstaedt
- prof. dr hab. n. med. Piotr Gałecki
- dr Ewa Giza
- dr Maria Gordon
- Karolina Goldstrom – sekretarz
- Tomasz Goździkiewicz
- Piotr Harhaj
- prof. dr hab. n. med. Janusz Heitzman
- Jacek Januszkiewicz
- Joanna Koczorowska
- dr Krzysztof Kurowski
- Anna Morawska-Borowiec
- dr Sławomir Murawiec
- prof. dr hab. n. med. Robert Pudlo
- prof. dr hab. n. med. Jacek Wciórka
- dr Katarzyna Walewska
- dr Monika Zima-Parjaszewska

Działania Komisji

W 2017 r. Komisja Ekspertów ds. Ochrony Zdrowia Psychicznego skoncentrowała się na wypracowaniu kierunków aktywności Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie ochrony zdrowia psychicznego. Zaproponowano następujące obszary działań:

- współpraca z samorządami terytorialnymi oraz organizacjami pozarządowymi na rzecz promocji i ochrony zdrowia psychicznego, w tym promocji Deklaracji I Kongresu Zdrowia Psychicznego,
- upowszechnianie środowiskowego modelu opieki psychiatrycznej,
- monitorowanie realizacji Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego, w szczególności wdrażanie programu pilotażowego centrów zdrowia psychicznego.

I. Zespół ds. Alimentów

W dniu 9 lutego 2016 r. Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka powołali Zespół do spraw Alimentów, którego zadaniem stało się znalezienie skutecznych i możliwych do wprowadzenia w życie rozwiązań, które z jednej strony poprawiłyby skuteczność egzekucji alimentów, a z drugiej upowszechniły ideę ich regulowania przez osoby zobowiązane. W roku 2017 odbyły się trzy posiedzenia Zespołu: w dniu 31 stycznia, 9 maja oraz 25 września. Stali członkowie Zespołu, jak również goście zaproszeni w kontekście omawianych tematów, dyskutowali nad kolejnymi działaniami, jakie mogą być podjęte celem poprawy sytuacji dzieci niealimentowanych.

Skład Zespołu ds. Alimentów

- dr Grzegorz Baczewski
- Robert Damski
- Małgorzata Druciarek
- dr Elżbieta Korolczuk
- dr hab. Jacek Kosonoga
- gen. Paweł Nasiłowski
- Roman Pomianowski
- Katarzyna Stadnik
- dr Monika Kaczmarek-Śliwińska
- adw. Marta Tomkiewicz
- adw. Grzegorz Wrona
- Iwona Janeczek-Żak

W czerwcowym posiedzeniu Zespołu wziął także udział senator Jan Rulewski, który przedłożył w Senacie projekt zmian kilku ustaw[1492], mający na celu poprawę obecnej sytuacji w zakresie alimentów, a następnie opracował dokument „Założenia do zmian systemu alimentacyjnego w Polsce"[1493].

Działania Zespołu.

Zespół zajmuje się problematyką zaspokojenia potrzeb dzieci uprawnionych do świadczeń alimentacyjnych oraz eliminowania barier utrudniających ich skuteczną realizację. W rezultacie analiz tego zagadnienia, przeprowadzonych w trakcie posiedzeń Zespołu, w 2017 r. Rzecznik Praw Obywatelskich, samodzielnie lub wspólnie z Rzecznikiem Praw Dziecka, skierował szereg wystąpień i apeli w przedmiotowej materii.

Badanie opinii publicznej

Z perspektywy analizy problemu niealimentacji bardzo ważne było przeprowadzenie w 2017 r. badania opinii publicznej przez Instytut Kantar Millward Brown, z inicjatywy RPO i RPD, pt. „Postawy Polaków wobec niepłacenia alimentów"[1494]. Zostało ono przeprowadzone w celu poddania ocenie rozwiązań, które zakładają podniesienie skuteczności ściągalności alimentów, a także znalezienie odpowiedzi na pytanie, czy w Polsce istnieje społeczne przyzwolenie na niepłacenie alimentów. Jak wynika z przeprowadzonych badań, Polacy są zdecydowanie za obligatoryjnym wpisywaniem dłużników alimentacyjnych do rejestrów Biur Informacji Gospodarczej oraz zakazem świadczenia im wybranych usług, jak również za automatycznym i natychmiastowym informowaniem komorników sądowych o majątku dłużników przez ZUS i Urzędy Skarbowe. Ponadto, popierają wprowadzenie uciążliwych kar dla dłużników i pracodawców oraz częste stosowanie Systemu Dozoru

[1492] Druk nr 408 z 1 lutego 2017 r.

[1493] RPO przedstawił opinię dotyczącą druku senackiego nr 408 pismem z 5 kwietnia 2017 r. skierowanym do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu RP, zaś do „Założeń do zmian systemu alimentacyjnego w Polsce" odniósł się pismem z 13 września 2017 r., skierowanym do Przewodniczącego senackiej Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej.

[1494] Raport z sondażu CATIBUS dla Krajowego Rejestru Długów BIG S.A. oraz Krajowej Rady Komorniczej, ogłoszonego 30 maja 2017 r., przeprowadzonego pod honorowym patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Rzecznika Praw Dziecka.

Elektronicznego, jak również prowadzenie działań prewencyjnych – budujących relację rodziców z dziećmi oraz aktywizujących dłużników na rynku pracy[1495].

Tabele alimentacyjne

Postulat RPO[1496] aby stworzyć w Polsce tabele alimentacyjne[1497] zyskał poparcie resortu sprawiedliwości, który poinformował[1498] o prowadzeniu prac analitycznych nad obowiązującymi w krajach europejskich rozwiązaniami prawnymi dotyczącymi stosowania obiektywnych kryteriów do ustalania wysokości świadczenia alimentacyjnego oraz o prowadzeniu prac nad sporządzeniem tabel o walorze informacyjnym dla sądów (ze względu na potrzebę elastyczności i ochronę niezawisłości sędziowskiej w tym zakresie) i stron. Zapowiedziano uniwersalny charakter tabel oraz określenie kwoty maksymalnej, powyżej której domaganie się zwiększenia rozmiaru obowiązku alimentacyjnego będzie możliwe tylko na drodze postępowania sądowego.

Co wymaga dalszej pracy

W ocenie Zespołu niezbędna jest współpraca międzyresortowa, zmierzająca do wypracowania kompleksowych rozwiązań dotyczących zjawiska niealimentacji, w tym również do poprawy skuteczności egzekucji alimentów. Przez kompleksowe i systemowe działania należy dążyć do wyeliminowania sytuacji, w których zobowiązani do alimentów unikają płacenia na swoje dzieci. Dalsze działania będą zatem podejmowane w zakresie usprawnienia egzekucji alimentów, funduszu alimentacyjnego oraz stosowania art. 209 k.k.

Ponadto, od początku funkcjonowania Zespołu do spraw Alimentów zarówno Rzecznik Praw Obywatelskich, jak i Rzecznik Praw Dziecka zabiegają o przeprowadzenie ogólnopolskiej kampanii społecznej dotyczącej problemu

---

[1495] https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Raport-Postawy%20Polak%C3%B3w%20wobec%20niep%C5%82acenia%20aliment%C3%B3w.pdf

[1496] Pismo RPO z 11 lipca 2016 r., IV.7022.20.2016

[1497] Tabele alimentacyjne w wersji niemieckiej zawierają zestawienie wysokości dochodów osiąganych netto przez dłużnika alimentacyjnego z proponowaną wysokością alimentów dla dziecka, zmieniającą się w zależności od wieku dziecka. Im wyższe dochody oraz wiek dziecka, tym wyższa proponowana wysokość alimentów. Tabele stanowią wytyczne i propozycję, z której sądy mogą korzystać, ale mogą je także modyfikować w zależności od okoliczności sprawy.

[1498] Odpowiedź z 25 sierpnia 2017 r. na wystąpienie RPO z 11 lipca 2016 r.

niealimentacji dzieci. W 2017 r. ponownie zaapelowali o to[1499], zważywszy na wagę i skalę tego problemu. Nadal nie spotkało się to jednak ze stosownym odzewem. Tymczasem działania edukacyjne są zasadnicze dla zmiany postaw społecznych w tym obszarze – w tym wzmocnienia przekonania, że alimenty są środkami przeznaczonymi do podnoszenia poziomu życiowego dzieci, a ich niepłacenie to forma przemocy ekonomicznej[1500].

[1499] Pismo RPO i RPD do Prezesa Rady Ministrów z 4 września 2017 r., XI.7064.1.2016

[1500] O kampanii społecznej rozmawiano także 25 lipca 2017 r. w trakcie posiedzenia senackiej Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej, w którym wzięli udział przedstawiciele RPO, RPD i członkowie Zespołu do spraw Alimentów.

Załącznik nr 3
Rekomendacje I Kongresu Praw Obywatelskich

Najważniejsze wnioski Kongresu Praw Obywatelskich – wprowadzenie

Nasze państwo wymaga zmian, ale nie poprzez likwidację trójpodziału władz czy upolitycznienie instytucji publicznych, lecz przez rozwiązywanie tysięcy mniejszych spraw – związanych z konkretnym problemem, środowiskiem, potrzebą społeczną.

Obywatele mają coraz mniej możliwości i narzędzi do kontroli poczynań władzy na różnych szczeblach. Tym samym życie publiczne staje się mniej przejrzyste. Wskazując na konkretne przykłady, uczestnicy Kongresu postulowali rozwiązania, które służyłyby budowaniu państwa partnerskiego, przyjaznego, szanującego podmiotowość jednostki.

Jedną z naszych największych bolączek staje się zamieranie dialogu społecznego. Odwrócenie tego trendu będzie miało kluczowe znaczenie dla losów demokracji i praw człowieka w naszym kraju.

Kongres jednoznacznie wskazał na edukację jako podstawę rozwoju obywatelskiego. Podstawą powinna być znajomość Konstytucji (patriotyzm konstytucyjny), ale w praktyce chodziłoby też to, aby każdy uczeń, pracownik czy senior, każdy specjalista i zarządzający, znał konkretne prawa obywatelskie i wiedział, jak je zastosować w różnych sytuacjach życiowych.

Wielką przyszłość ma samoorganizacja społeczna. Są ogromne pokłady spraw, w których obywatele mogą wspólnie pomóc sobie sami. Zwłaszcza na szczeblu lokalnym, w środowiskach zamieszkania, ale i w korporacjach zawodowych.

Niezależnie od znaczenia merytorycznego Kongres odgrywa ważną rolę integracyjną, tworząc platformę wymiany myśli i doświadczeń dla zatroskanych stanem ochrony praw obywatelskich w naszym kraju.

Rekomendacje z I Kongresu Praw Obywatelskich

Prawo a wiedza i edukacja

Edukacja

Dyskusja o poziomie wiedzy społeczeństwa na temat praw obywatelskich uświadamia nam, jak wielkie są potrzeby edukacyjne w tym zakresie. Często bowiem bywamy „nierealistycznymi optymistami" – czyli jesteśmy przekonani, że łamanie praw obywatelskich, choćby opisywane w mediach, nas nie dotyczy i nigdy nam się nie przydarzy, stąd postrzegamy problem jako abstrakcyjny.

1. Musimy uczyć (się) o prawach człowieka i obywatela od najmłodszych lat. Nie tylko na lekcjach wychowawczych. Ważne jest, aby wskazywać na praktyczne zastosowanie wykładanych treści w nawiązaniu do praw człowieka. Np. nauka o człowieku, jego organizmie, potrzebach i możliwościach nie powinna być przekazywana w oderwaniu od jego praw z tego wynikających.
2. Aby poprawić komunikację dotyczącą praw człowieka, powinniśmy używać także języka wolnego od uprzedzeń, jasnego, najlepiej w oparciu o przykład konkretnej osoby, indywidualną historię – tak by ukazać utylitarny (praktyczny) charakter praw człowieka.
3. Edukacja obywatelska to zadanie nie tylko dla szkoły, ale także dla przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego. Ważna jest edukacja samych nauczycieli, po to aby stale się rozwijali i poszukiwali nowych sposobów na komunikację z młodzieżą (współczesna demokracja nie traktuje po partnersku młodych ludzi, nie kieruje do nich przekazu, nie zauważa, co jest dla nich ważne. Traktuje ich jak biernych odbiorców decyzji, a nie nowych, aktywnych liderów z aspiracjami). Dobrym sposobem jest także angażowanie w kampanie społeczne osób publicznych, które przyciągną uwagę tych, którzy na co dzień są niezainteresowani tematem.
4. Edukacja powinna uwrażliwiać na prawa innych (zwłaszcza słabszych). Musimy wszyscy lepiej poznać prawo antydyskryminacyjne. Dotyczy to

także sędziów i profesjonalnych pełnomocników reprezentujących osoby dyskryminowane.

5. Osoby wykonujące zawody, w których można się zetknąć z ofiarami przemocy domowej, muszą się uczyć sposobów zapobiegania oraz wykrywania aktów przemocy, a także tematów dotyczących równości kobiet i mężczyzn. Proces ich edukacji musi pozwalać na zrozumienie potrzeb i praw ofiar przemocy oraz tego, jak zapobiegać wtórnej wiktymizacji i ograniczyć jej wpływ na dzieci.
6. Należy wspierać edukację seksualną, w ramach której przekazywana jest wiedza na temat zachowań asertywnych, tego jak zaakceptować i zrozumieć własną seksualność, jak wyrażać swoje uczucia, jak budować związki oparte na odpowiedzialności i miłości, czy też jak chronić się przed niechcianą ciążą oraz chorobami przenoszonymi drogą płciową.
7. Włączenie imigrantów do życia społecznego wymaga działań edukacyjnych kierowanych do przybyszy, ale także edukacji antydyskryminacyjnej dla wszystkich uczniów.

Pomoc w trudnych sytuacjach, w tym pomoc prawna

Mądra wspólnota wie, jak ważne dla jej rozwoju i sukcesu jest to, aby obywatele potrafili korzystać ze swoich praw. Dlatego warto ich w tym wspierać. Nie może się to jednak ograniczać wyłącznie do płatnej pomocy pełnomocników prawnych.

8. Zacznijmy od poprawy obowiązującej od dwóch lat ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, a zmiany te powinny wyjść poza to, co proponuje Prezydent. Wyłącznym kryterium uprawniającym do bezpłatnej pomocy prawnej powinien być dochód. Do ustalenia pozostaje sposób jego skutecznej weryfikacji.
9. Potrzebujemy też doradztwa rodzinnego czy psychologicznego (korzystanie z praw nie ogranicza się bowiem tylko do czynności prawnych) – a takiej pomocy nie mogą zapewnić prawnicy, lecz organizacje pozarządowe.

10. Niezbędne jest wsparcie prawne dla organizacji pozarządowych działających na poziomie lokalnym. Warto dzielić się doświadczeniami. Pokazywać, że przynoszą one korzyści dla obu stron.

Prawo i wymiar sprawiedliwości

Prawo do obrony

11. Dziś w postępowaniu przygotowawczym kontakt adwokata z zatrzymanym w praktyce napotyka na mur niemożności. Konieczne jest faktyczne zagwarantowanie tego prawa.
12. Należy przykładać większą wagę do informowania uczestników postępowań o przysługujących im prawach.
13. Pełnomocnicy i obrońcy wskazują też, że w praktyce utrudniony jest również dostęp do akt. Zwłaszcza w przypadku tymczasowego aresztowania nie ma dostępu do wszystkich dowodów. „Praktyka jest taka, że stykamy się z prokuratorem, który mówi, że bardzo chętnie by wszystko pokazał, ale nie ma. Sąd bez zgody prokuratora nie przekaże akt. Między istnieniem przepisu a jego realnym wykonaniem mija okres kilku dni czy tygodni. To powoduje, że nie ma równości broni".
14. Konieczne jest dopilnowanie, by planowane zmiany prawa procesowego nie doprowadziły do tego, że postawienie w stan podejrzenia czy oskarżenia będzie de facto eliminowało człowieka z normalnego życia, bo nie będzie żadnej kontroli nad działaniem prokuratury ani limitu trwania postępowania przygotowawczego (czy nie powinno być zażalenia do sądu, który skontrolowałby, czy istnieją podstawy, by kogoś nazywać podejrzanym?).
15. Do realizacji praw obywatelskich, zwłaszcza związanych z ochroną prywatności, wolnością wypowiedzi, ale także prawem do życia w bezpiecznym państwie konieczne jest pilne uregulowanie zasad nadzoru nad służbami zajmującymi się walką z przestępczością i gromadzącymi w tym celu różne informacje (w tym dane osobowe).

Prawo do sądu

16. Sądy muszą działać w sposób przejrzysty i zrozumiały. Sędziowie nie powinni koncentrować się jedynie na „załatwianiu spraw" i dążeniu do awansu, ale również na lepszej komunikacji ze wszystkimi stronami procesu sądowego.
17. Na poziomie centralnym władza sądownicza w Polsce powinna zostać ukształtowana w sposób bardziej otwarty (chodzi o stworzenie obywatelom możliwości przyglądania się codziennej pracy sądów).
18. Sądy powinny co roku organizować spotkania, w czasie których ludzie mogliby dowiedzieć się, czym zajmowali się sędziowie.
19. Sędziowie powinni też nauczyć się reagować na każde negatywne zachowanie przedstawicieli swojego środowiska. Postępowania dyscyplinarne powinny być inicjowane wobec sędziów, których zachowania budzą wątpliwości, ponieważ nawet pojedyncze incydenty mogą wpłynąć na opinię o całej społeczności sędziowskiej.
20. Nie można ustawać w walce o ochronę wspólnych konstytucyjnych wartości, w tym o niezależne sądownictwo. Aby bronić demokracji – której niezbędnym elementem są wolne od wpływów politycznych sądy – trzeba zaangażowania, pasji i odwagi cywilnej każdego obywatela.
21. Sędziowie powinni spłacać dług wobec obywateli wykazując się odwagą w bezstronnym rozpoznaniu spraw sądowych, szczególnie w obecnym trudnym czasie, w którym politycy chcą wpływać na ich niezależność (nawet gdyby nie było pisanej Konstytucji, to w sędziowskich umysłach może być coś, co nazwiemy konstytucyjnym myśleniem w kategorii gwarancji obywatelskich, praw i wolności człowieka i obywatela). My wszyscy jako obywatele powinniśmy natomiast mieć odwagę bronić wartości konstytucyjnych, do których należy niezależny wymiar sprawiedliwości.

Więcej praw

22. Powinniśmy wzmocnić środki ochrony prawnej przed dyskryminacją uwzględniając, że konstytucja zakazuje dyskryminacji z jakichkolwiek

przyczyn. Ochrona ze względu na wszystkie przesłanki dyskryminacji powinna być taka sama.

23. Projekt ustawy o ochronie danych osobowych przygotowany w Ministerstwie Cyfryzacji (wersja z października 2017 r.) wymaga dyskusji, bowiem rozwiązania w nim zaproponowane odnośnie do przyszłego organu ochrony danych osobowych nie gwarantują niezależności.
24. Brakuje nam w Konstytucji obywatelskiego prawa dostępu do internetu i mediów społecznościowych (ostatnio uznanego przez sądy amerykańskie). Internet jest na tyle ważną społecznie przestrzenią, że prawo swobodnego dostępu do tego medium powinno być szeroko aprobowane. Powszechny dostęp do informacji i możliwość jej rozpowszechniania powinny być jednak uregulowane w sposób proporcjonalny, bez naruszania innych praw.

Zdrowie, praca, dom

Zdrowie

25. W edukacji lekarzy większy nacisk należy położyć na prawa pacjenta.
26. Musimy wprowadzić i rozpowszechnić standardowe formularze zgody na zabieg medyczny. Kluczowa w nich jest szeroka i zrozumiała informacja o zabiegu, w tym o jego potencjalnych niekorzystnych następstwach.
27. Konieczne jest wsparcie państwa dla opiekunów rodzinnych, ze szczególnym uwzględnieniem osób, które opiekują się chorymi nieposiadającymi orzeczenia o stopniu niepełnosprawności (m.in. Kongres wskazał na potrzebę stworzenia karty opiekuna rodzinnego, dzięki której miałby on m.in. prawo do szybszego dostępu do lekarza).
28. Rozwój genetyki stawia nowe wyzwania bioetyczne. Potrzebujemy ustawy o wykonywaniu testów genetycznych właściwie chroniącej prawa osób badanych, a także osób, których wynik badania może dotyczyć (czyli także krewnych dawcy materiału genetycznego). Musimy podjąć wysiłek powszechnej edukacji w sprawach testów genetycznych (dziś pacjenci nie

rozumieją wielu informacji przekazywanych w tej dziedzinie przez lekarzy).

29. Musimy wprowadzić środowiskowy model ochrony zdrowia psychicznego. Jest to bowiem najlepszy model opieki psychiatrycznej: pomoc osobom w kryzysie jest świadczona przede wszystkim blisko domu, a nie w zamkniętych szpitalach psychiatrycznych.
30. Ważne jest wspieranie inicjatyw osób z doświadczeniem kryzysu psychicznego i chorujących psychicznie. Musimy się nauczyć, jak ważne role mają oni do odegrania: członka grupy samopomocowej, doradcy telefonicznego, działacza społecznego, przyjaciela, pełnoprawnego członka rodziny, towarzysza w zdrowieniu.
31. Instytucja ubezwłasnowolniona powinna zostać zniesiona i zastąpiona elastycznym, szerokim systemem wsparcia.
32. Osoby starsze muszą mieć prawo do starzenia się u siebie, w swoim miejscu zamieszkania, muszą mieć zagwarantowane prawo do decydowania o sobie. Konieczne jest prowadzenie kompleksowych, skoordynowanych działań, uwzględniających przy tym indywidualne potrzeby seniora, co będzie także alternatywą dla opieki w domu pomocy społecznej. Do pracy nad tym zobowiązane są władze centralne i lokalne, a także wszystkie instytucje i organizacje społeczne, które zajmują się prawami osób starszych.

Praca

33. Do zadań państwa należą działania, które doprowadzą do pogłębienia społecznego wymiaru pracy i będą przeciwdziałały przedmiotowemu traktowaniu pracowników. Bez tego nie uda się zwiększyć innowacyjności polskiej pracy.
34. Przy reformowaniu prawa pracy konieczny wydaje się powrót do idei zakładu pracy pojmowanego jako wspólnoty osób. Barierami, które musimy pokonać, są także niskie płace oraz dominujący styl kierowania pracownikami.
35. Niezbędne są modyfikacje systemu emerytalnego oraz wydłużanie karier zawodowych. Procesy demograficzne już w najbliższych latach mogą

doprowadzić do obniżenia wysokości wypłacanych emerytur. Mogą też zagrozić możliwości finansowania rosnących wydatków emerytalnych. Zmiany muszą mieć charakter kompleksowy i dotyczyć zarówno zmian konstrukcyjnych (nowe filary), jak i parametrycznych (staż ubezpieczenia, wiek emerytalny). Realność tych zmian musi być wypracowana w toku debaty o charakterze społecznym.

Prawo do mieszkania

36. Państwo musi konsekwentnie realizować programy taniego budownictwa. Bez wystarczającej liczby mieszkań nie da się osiągnąć stanu równowagi w zakresie ochrony praw zarówno właścicieli mieszkań (wynajmujących), jak i lokatorów.
37. Dalej trzeba prowadzić prace nad zasadniczą zmianą ustawy o ochronie praw lokatorów, w tym nad zapewnieniem gminom możliwości bardziej elastycznego gospodarowania zasobami mieszkań komunalnych.
38. Utrata pracy za granicą łatwo może prowadzić do bezdomności. Problemem bezdomności Polaków za granicą trzeba się zajmować systemowo, a nie incydentalnie. Musimy wpływać na zmiany w prawie wspólnotowym (unijnym) w stałym i ścisłym kontakcie „na miejscu" z Polakami, których te problemy dotyczą. Trzeba zwiększać środki na wspieranie działalności streetworkerów i polskich organizacji pozarządowych działających „na miejscu", zwiększać liczebność służb konsularnych w krajach UE, tworzyć „domy polskie" dla bezdomnych Polaków za granicą.

Ochrona środowiska (partycypacja, konsultacje, procedury).

39. Uciążliwe inwestycje blisko domostw i osiedli to coraz bardziej poważny problem. Ludzie mają prawo zabierać głos w tych sprawach, ale nie robią tego często dlatego, że nie znają swoich praw. Musimy nauczyć się korzystać z praw wynikających z Konwencji Aarhus (gwarantuje ona prawo do informacji i udziału w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska). Organy władzy publicznej powinny bezpośrednio stosować przepisy Konwencji z Aarhus.

40. Trzeba zmienić przepisy tak, by zatwierdzenie planu urządzenia lasu następowało w formie decyzji administracyjnej, co pozwoliłoby organizacjom ekologicznym na zaskarżanie takich rozstrzygnięć. Gospodarowanie lasem nie może być tylko sprawą wewnętrzną jego właściciela, bowiem jest to dobro wspólne wszystkich (por. postanowienie NSA z dnia 17 października 2017 r., sygn. II OSK 2336/17).

Osoby pozbawione wolności

41. Musimy zadbać o wprowadzenie skutecznych mechanizmów chroniących przed stosowaniem tortur w miejscach detencji.
42. Zatrzymany od pierwszych chwil musi mieć dostęp do obrońcy. Dotyczy to zwłaszcza osób, których nie stać na obrońcę z wyboru. Potrzebne są rzetelne badania medyczne każdej osoby zatrzymanej, trzeba zagwarantować prawo do bezzwłocznego poinformowania osoby trzeciej o zatrzymaniu.
43. Nie możemy akceptować zachowań noszących znamiona tortur – do tego potrzebna jest edukacja społeczna.
44. Prawo musi jasno wskazywać, czym jest przestępstwo tortur (teraz polskie prawo zna takie pojęcie tylko w przypadku jeńców wojennych). Żadna sytuacja nie może uzasadniać stosowania tortur.
45. W przypadku stwierdzenia tortur trzeba wprowadzać nadzór parlamentarny nad działaniem służb, w których do takiego przypadku doszło. Jest to skuteczny sposób oddziaływania na osoby nadzorujące miejsca detencji, i ważny element edukacji (także osób odpowiedzialnych za tworzenie prawa).
46. Musimy wprowadzić efektywny system identyfikacji ofiar tortur wśród cudzoziemców szukających w Polsce ochrony międzynarodowej. Wciąż do polskich strzeżonych ośrodków dla cudzoziemców kierowane są osoby, które w swoim kraju doświadczyły tortur. Jest to niezgodne z polskim prawem. Umieszczanie takich osób w miejscach detencji powoduje kolejne traumy, nie pozwala też na niesienie odpowiedniej pomocy psychologicznej.

Sytuacja osób z niepełnosprawnością intelektualną lub chorujących psychicznie w jednostkach penitencjarnych

47. Musimy nauczyć służby, by reagowały na niepokojące sygnały w zachowaniu zatrzymanego, tymczasowo aresztowanego, skazanego. Chodzi o sygnały, które mogą wskazywać na niepełnosprawność intelektualną lub psychiczną.
48. Osoba skazana lub tymczasowo aresztowana, u której stwierdzono chorobę psychiczną, powinna być niezwłocznie przeniesiona do szpitala psychiatrycznego. W przywięziennych szpitalach psychiatrycznych dostępna jest tylko farmakoterapia – nie ma psychoterapii czy terapii warsztatowej.

Polska i Europa

49. Potrzeba jest nam wspólnota oparta na wartościach. Politycy nie zawsze potrafią o tym rozmawiać, ale Unia Europejska zbudowana jest właśnie na wartościach, na kulturze judeochrześcijańskiej. Rozważna polityka polega na tym, że nie wstydzimy się ani pragmatyzmu, ani wartości. Zamiast zamykać się, spróbujmy realizować ideał gościnności.
50. Nie możemy odgradzać się od innych. Społeczeństwo, które się zamyka i pogrąża w „naszości", zagraża istnieniu wspólnoty – w takiej społeczności trzeba ciągle wskazywać kozła ofiarnego (tego, kto nie jest dostatecznie „patriotyczny", nie dość „narodowy", nie dość „nasz").
51. W ramach solidarnej polityki migracyjnej z Unią Europejską i przyjęcia przez Polskę uchodźców, którzy już dotarli do Europy, pożądanym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie takiej polityki migracyjnej, która zakładałaby przyjęcie z góry określonej liczby uchodźców, którym Polska będzie w stanie zapewnić realną pomoc. Państwo wyrażając zgodę na pobyt uchodźców bierze odpowiedzialność za te osoby w zakresie uzyskania dostępu do edukacji, pracy czy wdrożenia w proces integracji. Należy zatem przyjąć tylu uchodźców, dla ilu Polska będzie w stanie przygotować kompleksową ofertę pomocy i integracji. Wówczas migranci będą mogli wykorzystać w pełni swój potencjał, także z korzyścią dla Polski.

Europejska Konwencja Praw Człowieka

52. Niewiele wiemy o orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz). Nawet sędziowie sądów powszechnych i administracyjnych wydając wyroki rzadko powołują się na orzeczenia Trybunału. Tymczasem znaczenie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka nie ogranicza się jedynie do poziomu międzynarodowego. Europejski Trybunał Praw Człowieka funkcjonować może dobrze tylko wtedy, gdy większość naruszeń praw człowieka już na poziomie krajowym zostanie udaremniona lub skorygowana. Dlatego też pożądane jest upowszechnianie wiedzy o Konwencji i orzecznictwie ETPCz.
53. Warto przypominać o pierwszeństwie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka wobec prawa krajowego i możliwości jej bezpośredniego stosowania w przypadku niezgodności przepisów krajowych z Konwencją.
54. Konieczne jest też monitorowanie wykonywania wyroków ETPCz przez Polskę, zarówno w kontekście systemowym (realizacja rekomendacji wynikających ze spraw nie tylko przeciwko Polsce, ale tych, z którymi wystąpili obywatele innych krajów), jak i indywidualnym (wypłacanie odszkodowań Polakom, którzy wygrali swoje sprawy).

Załącznik nr 4
Współpraca Rzecznika Praw Obywatelskich z międzynarodowymi i narodowymi instytucjami ombudsmańskimi

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich współpracuje przede wszystkim z partnerskimi instytucjami ochrony praw człowieka i obywatela w Europie, które określa się nazwą „ombudsman".

Współpraca ta dotyczy zarówno ombudsmanów z państw należących aktualnie do Unii Europejskiej, jak i spoza Unii, zaineresowanych wymianą doświadczeń w zakresie metod działania urzędu, wypracowanych w okresie 30-letniej działalności polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich.

Od początku powstania, tj. od roku 1988 polski Rzecznik odgrywał rolę doradczą dla nowo powoływanych urzędów ochrony praw obywatelskich w państwach Europy Wschodniej i Centralnej. Utrzymuje stałe kontakty z instytucjami ochrony praw człowieka z państw tego regionu m.in. z Ukrainy, Czech, Słowacji i Węgier. Regionalna współpraca międzynarodowa Rzecznika jest realizowana na kilku płaszczyznach.

Od 2003 roku odbywają się cykliczne spotkania Ombudsmanów z państw Grupy Wyszehradzkiej (V4) poświęcone bieżącej tematyce z dziedziny ochrony praw obywatelskich w każdym z państw Grupy V4, a szczególnie zadaniom stojącym przed tymi instytucjami w poszczególnych państwach z uwzględnieniem aktualnej sytuacji społecznej i politycznej. W 2017 r. szczyt Ombudsmanów z państw Grupy Wyszehradzkiej odbył się w dniach 6–8 września, a gospodarzem spotkania był Publiczny Obrońca Praw Republiki Czeskiej. Tematami wiodącymi szczytu były kwestie dotyczące form współpracy ombudsmanów z organami władzy publicznej, doskonalenie metod rozpatrywania skarg od obywateli, form komunikacji ze skarżącymi, efektywna komunikacja z obywatelem, przejrzystość procedur i dostępność instytucji ombudsmana dla obywateli, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Dyskutowano ponadto na temat edukacji prawnej, sposobów podnoszenia świadomości prawnej oraz

znaczenia różnorodnych kontaktów Ombudsmanów z mediami. Spotkanie zakończyło się przyjęciem wspólnego oświadczenia „Prawa człowieka dla każdego", stanowiącego deklarację wzajemnej współpracy w realizacji zasad demokratycznego państwa prawnego oraz dążenia do zachowania niezależnego statusu i skuteczności w działaniu na rzecz ochrony praw i wolności obywatelskich. Uzgodniono, że organizatorem kolejnego szczytu Ombudsmanów Grupy Wyszehradzkiej będzie polski Rzecznik Praw Obywatelskich.

Od kilku lat, w dużej mierze dzięki wsparciu Komisji Europejskiej możliwe stało się rozszerzenie zakresu współpracy Grupy Wyszehradzkiej o państwa Bałkanów Zachodnich. Wymiana doświadczeń odbywa się nie tylko na poziomie instytucji ombudsmańskich, ale również poprzez wizyty studyjne organizowane dla przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości, stowarzyszeń prawniczych lub organizacji pozarządowych. W grudniu 2017 r. z wizytą studyjną w Polsce przebywała grupa sędziów administracyjnych z Serbii i Macedonii, która spotkała się także z Rzecznikiem Praw Obywatelskich.

Do ważnych wydarzeń na płaszczyźnie współpracy dwustronnej zaliczyć należy wizytę Rzecznika Praw Obywatelskich w Wiedniu i udział[1501] w uroczystości z okazji jubileuszu 40-lecia instytucji Ombudsmana Austrii. Polski Rzecznik był gościem honorowym uroczystości jubileuszowej z udziałem przedstawicieli najwyższych władz Austrii na czele z Prezydentem Austrii.

W maju 2017 r. Rzecznik złożył[1502] wizytę w Belgii, zorganizowaną z inicjatywy Generalnego Rządu Flandrii oraz Flamandzkiego Ombudsmana, gdzie odbył serię spotkań z przedstawicielami rządu Flandrii, instytucji Ombudsmana oraz uczestniczył w sesji Parlamentu Flamandzkiego. Tematyka rozmów dotyczyła roli instytucji Ombudsmana oraz przestrzegania zasady praworządności.

Na zaproszenie polskiego Rzecznika we wrześniu przyjechał[1503] do Polski Ombudsman Królestwa Niderlandów, Reinier van Zutphen. W programie pobytu znalazły się spotkania w Biurze RPO i rozmowy na temat metod pracy i codziennych problemów zgłaszanych przez obywateli. Odbyły się również spotkania z członkami Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Senatu RP i Krajową Radą Sądownictwa. Omawiano m.in. kwestie kryzysu migracyjnego,

[1501] Dnia 30 stycznia 2017 r.
[1502] W dniach 09–11 maja 2017 r.
[1503] Dnia 13 września 2017 r.

ochrony wolności słowa w mediach i w internecie oraz wyzwania stojące przed instytucją Ombudsmana w dobie populizmu. W Biurze RPO zorganizowana została również otwarta debata „Jak krajowe instytucje praw człowieka mogą reagować na zjawisko populizmu".

Ważnym elementem współpracy międzynarodowej Rzecznika jest aktywność w pracach Międzynarodowego Instytutu Ombudsmana (International Ombudsman Institute – IOI). Międzynarodowy Instytut Ombudsmana jest działającym od 1978 r. stowarzyszeniem wspierającym funkcjonowanie i rozwój instytucji rzecznika praw człowieka na świecie. Zrzesza ponad 180 członków, głównie ombudsmanów lub instytucji o podobnym charakterze, zajmujących się ochroną praw człowieka i obywatela, w tym instytucję polskiego Rzecznika. Współpraca członków Instytutu odbywa się w podziale na sześć regionów: Afrykę, Azję, Europę, Amerykę Północną, Australazję i region Pacyfiku oraz region Karaibów i Amerykę Łacińską. Region europejski liczy ok. 80 przedstawicieli, a jego pracami kieruje obecnie Ombudsman Katalonii.

W 2017 r. Instytut aktywnie wspierał instytucje ombudsmanów, reagując na wszelkie sygnały o trudnościach napotykanych przez ombudsmanów należących do tego stowarzyszenia, zwłaszcza w przypadkach, gdy niezależność w wykonywaniu konstytucyjnego mandatu była zagrożona, a osoby ombudsmanów poddawane były poważnej krytyce. Jedną z form wsparcia udzieloną przez Instytut polskiemu Rzecznikowi była misja rozpoznawcza przedstawicieli Europejskiego Regionu IOI w Polsce[1504], podczas której – bezpośrednio od przedstawicieli organów władzy wykonawczej, sądowniczej i ustawodawczej – mogli uzyskać informacje dotyczące ich działań oraz sytuacji Ombudsmana. Instytut zaprezentował następnie swój raport podkreślając istotę działania i fundamentalne założenia urzędu Ombudsmana, których respektowanie na gruncie krajowym służy zagwarantowaniu wysokiego poziomu ochrony praw obywatelskich. Już po raz drugi, z inicjatywy Instytutu, zorganizowano[1505] w Barcelonie sympozjum „Human Rights Challenges in Europe II. Populism, Regression of rights and the role of the Ombudsman", w którym wziął udział również polski Rzecznik. Spotkanie stało się okazją do refleksji nad kondycją instytucji ombudsmańskich w Europie

[1504] W dniach 19–20 lipca 2017 r.
[1505] Dnia 04 kwietnia 2017 r.

w kontekście zagrożeń dla ich niezależności w obliczu nowych zjawisk politycznych i oczekiwań społecznych.

Międzynarodowe i zagraniczne instytucje i organizacje zajmujące się prawami człowieka

W 2017 r. rzecznik praw obywatelskich wziął udział w kilkunastu konferencjach zagranicznych poświęconych tematyce ochrony praw człowieka w kontekście jego ustawowych uprawnień oraz praktycznych działań podejmowanych w tej dziedzinie. Na szczególną uwagę zasługują konferencje organizowane przez znane europejskie ośrodki akademickie, które stanowią formę promocji praw człowieka wśród studentów i młodzieży. W styczniu 2017 r. rzecznik wygłosił[1506] wykład nt. ochrony praw człowieka w kontekście kryzysu konstytucyjnego dla uczestników cyklu otwartych wykładów organizowanych przez Uniwersytet w Freiburgu (Niemcy) oraz uczestniczył[1507] w 10. Kongresie Polskich Organizacji Studenckich na Uniwersytecie w Cambridge. Wziął również udział[1508] w międzynarodowej konferencji „Illiberal Democracy? Poland in a Comparative European Perspective", która odbyła się w marcu na Uniwersytecie w Oxfordzie oraz w sesji „Kto broni konstytucji i państwa prawa", podczas której wygłosił referat. Spotkanie odbyło się w ramach projektu Fundacji Noble „Mosty wiedzy między Polską, Wielką Brytanią i Europą".

W ramach współpracy z Radą Europy Rzecznik oraz zastępczyni Rzecznika ds. Równego Traktowania wzięli udział[1509] w seminarium Europejskiej Komisji przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (ECRI) stanowiącej stałe forum dialogu Rady Europy z organami zajmującymi się zwalczaniem rasizmu, ksenofobii, antysemityzmu i nietolerancji na poziomie krajowym.

O największych zagrożeniach dla instytucji ombudsmańskich w Europie dyskutowano[1510] podczas konferencji w Wiedniu – „Rzecznicy Praw Obywatelskich pod presją", zorganizowanej z inicjatywy Instytutu Dunaju i Europy Środkowej (IDM) oraz Ombudsmana Austrii z udziałem polskiego

[1506] Dnia 25 stycznia 2017 r.
[1507] Dnia 29 stycznia 2017 r.
[1508] W dniach 03–04 marca 2017 r.
[1509] W dniach 22–24 maja 2017 r.
[1510] Dnia 23 czerwca 2017 r.

rzecznika praw obywatelskich. Na uwagę zasługuje także sesja dyskusyjna przygotowana przez Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA) w ramach dorocznego Forum Europejskiego odbywającego się w Alpbach, podczas którego rzecznik praw obywatelskich zaprezentował[1511] swoje stanowisko nt. „Prawa człowieka i populizm: jak chronić, promować i komunikować prawa podstawowe w czasach przemian". Jesienią wziął[1512] również udział w 9. Międzynarodowej Konferencji Instytucji Ombudsmańskich ds. Sił Zbrojnych w Londynie. Uczestnikami tego cyklicznie organizowanego od 2009 r. wydarzenia byli nie tylko ombudsmani do spraw wojskowych, ale także przedstawiciele parlamentów, sił zbrojnych oraz organizacji międzynarodowych, w gestii których leży szeroko rozumiana demokratyczna kontrola nad siłami zbrojnymi.

W czerwcu z inicjatywy Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE doszło do spotkania[1513] rzecznika praw obywatelskich z prof. Akmalem Saidovem, dyrektorem Narodowego Centrum Praw Człowieka Republiki Uzbekistanu, zainteresowanym wymianą doświadczeń z biurem polskiego Ombudsmana, jako jednego z najbardziej doświadczonych ośrodków ochrony praw człowieka w Europie Wschodniej. Pokłosiem tego spotkania był wyjazd zastępczyni Rzecznika do Taszkentu i udział[1514] w międzynarodowej konferencji zorganizowanej przez Krajowe Centrum Praw Człowieka Republiki Uzbekistanu we współpracy z OBWE. Podczas konferencji dyskutowano na temat wskaźników porównawczych do pomiaru postępu w dziedzinie praw człowieka („Comparative indicators for measurement of progress on human rights: International practice and the experience of Uzbekistan"). Innym forum pozaeuropejskim, które odbyło się[1515] z udziałem przedstawiciela Rzecznika w 2017 r., była II konferencja ASEM w Korei Południowej w sprawie zjawiska globalnego starzenia się i praw osób starszych. Dyskutowano nad rolą i zadaniami instytucji funkcjonujących na szczeblu krajowym, a także w wymiarze międzynarodowym, zaangażowanych w analizę skali zjawiska starzenia się, monitorowanie jego skutków społecznych, a także wypracowanie skutecznych metod ochrony osób starszych.

[1511] W dniach 27–29 sierpnia 2017 r.
[1512] W dniach 08-09 października 2017 r.
[1513] Dnia 22 czerwca 2017 r.
[1514] W dniach 19–23 listopada 2017 r.
[1515] W dniach 17–22 września 2017 r.

Jedną z płaszczyzn działań Rzecznika podejmowanych na forum międzynarodowym jest współdziałanie z agendami międzynarodowego systemu praw człowieka Narodów Zjednoczonych. W kwietniu 2017 r. przedstawicielka Rzecznika wzięła udział[1516] w sesji przygotowawczej Komitetu Praw Człowieka przy ONZ, a we wrześniu uczestniczyła[1517] w 36 sesji Rady Praw Człowieka w Genewie, korzystając z przysługującego krajowym instytucjom ochrony praw człowieka (NHRIS) uprawnienia do prezentacji stanowiska w zakresie najistotniejszych problemów dotyczących stanu przestrzegania praw obywatelskich w obszarach, których monitorowanie i ocena należą do ustawowych kompetencji Rzecznika. W ramach spotkań na szczeblu ONZ w lipcu 2017 r. odbyła się[1518] 6. sesja grupy roboczej ds. osób starszych w Nowym Yorku, podczas której przedstawicielka Rzecznika przedstawiła rezultaty badań dotyczących przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na wiek w Polsce oraz zaprezentowała stanowisko Rzecznika w sprawie opracowania konwencji na rzecz praw osób starszych.

W lipcu 2017 r. przypadł termin rozpoczęcia procedury reakredytacji instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich przez wyspecjalizowaną agendę w Biurze Wysokiego Komisarza Praw Człowieka Narodów Zjednoczonych w Genewie. W rekomendacji przedstawionej w toku procesu reakredytacji przewiduje się przyznanie jej najwyższego statusu (A), jako w pełni niezależnej instytucji działającej na rzecz ochrony praw człowieka według kryteriów zawartych w Zasadach Paryskich i przyjętych Rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ[1519]. Zgodnie z procedurą Podkomitet ds. Akredytacji Globalnego Aliansu Krajowych Instytucji Praw Człowieka (Global Alians of National Human Rights Institutions, w skrócie GANHRI, wcześniejsza nazwa: Międzynarodowy Komitet Koordynacyjny) rekomendował ponowne przyznanie Rzecznikowi Praw Obywatelskich statusu A. Spełnianie kryterium pełnej niezależności w sprawowaniu mandatu stanowi, zgodnie ze standardami określonymi przez Narody Zjednoczone, gwarancję skutecznej ochrony obywateli przed naruszeniami ich praw przez organy administracji państwowej. Urząd Rzecznika został

[1516] W dniach 05–07 kwietnia 2017 r.
[1517] W dniach 21–22 września 2017 r.
[1518] W dniach 05–07 lipca 2017 r.
[1519] Rezolucja z 29 grudnia 1993. nr 48/134.

akredytowany po raz pierwszy uzyskując status A w 1999 r., a w kolejnych edycjach procedury reakredytacji status ten nie uległ obniżeniu, co świadczy o ugruntowanej pozycji Rzecznika, popartej ogromną pracą w kolejnych kadencjach.

Ważnym partnerem międzynarodowym w działalności Rzecznika jest Europejska Sieć Krajowych Instytucji Praw Człowieka („European Network of National Human Rights Institutions", w skrócie ENNHRI) z siedzibą w Brukseli. W listopadzie zastępczyni Rzecznika wzięła udział[1520] w corocznym walnym zgromadzeniu członków tej organizacji oraz w seminarium, które stanowiło podsumowanie działalności i wymianę poglądów przedstawicieli krajowych instytucji praw człowieka, Unii Europejskiej i najważniejszych organizacji międzynarodowych w kwestiach realizacji polityki UE w dziedzinie ochrony praw podstawowych, wolności i praw obywatelskich oraz swobody przemieszczania się i pobytu w Europie. W listopadzie w Brukseli odbyła się[1521] także konferencja poświęcona problematyce ochrony praw ludzi starszych, która leży w zakresie zainteresowań wielu organizacji oraz instytucji zajmujących się prawami obywatelskimi, a w Biurze RPO stanowi jedno z ważniejszych pól aktywności.

Rola instytucji Rzecznika w Polsce w kontekście głębokich zmian zachodzących w 2017 r., dotyczących funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego i wymiaru sprawiedliwości, zwłaszcza w odniesieniu do władzy sądowniczej, wzbudziła zainteresowanie przedstawicieli korpusu dyplomatycznego akredytowanego w Polsce. W 2017 r. rzecznik praw obywatelskich odbył szereg rozmów przede wszystkim z dyplomatami z państw, w których funkcjonują instytucje Ombudsmanów lub komisje praw człowieka. Podczas spotkań prezentował liczne inicjatywy podejmowane w ramach ustawowego mandatu na rzecz przestrzegania konstytucyjnych praw i wolności obywatela, w kontekście obowiązujących międzynarodowych standardów w tym zakresie.

W Biurze RPO odbyło się wiele spotkań z udziałem przedstawicieli zagranicznych instytucji zajmujących się ochroną praw człowieka, fundacji, organizacji pozarządowych, instytucji prawniczych oraz międzynarodowych organizacji praw człowieka. Tematyka spotkań była niezwykle różnorodna i odzwierciedlała szeroki wachlarz działań Rzecznika, podejmowanych zarówno

[1520] W dniach 20–21 listopad 2017 r.
[1521] Dnia 28 listopada 2017 r.

z własnej inicjatywy, jak również w odpowiedzi na kwestie zgłaszane w skargach od obywateli.

Na spotkaniach z przedstawicielami Rady Sądownictwa Holandii[1522] oraz z Minister Spraw Zagranicznych Norwegii[1523] rzecznik praw obywatelskich wyraził opinie na temat jakości stanowionego prawa oraz przedstawił obawy dotyczące ustawy medialnej i sytuacji na rynku mediów. Odniósł się również do planowanych zmian w systemie centralizacji finansowania organizacji pozarządowych oraz postrzeganych w tym kontekście zagrożeń dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

Zastępca Rzecznika przyjął[1524] w Biurze RPO delegację Wyższej Rady Sprawiedliwości Ukrainy na czele z jej przewodniczącym Ihorem M. Benedysiukiem. Podczas spotkania rozmawiano o ustawowych uprawnieniach polskiego Rzecznika, a także o metodach i środkach oddziaływania w ochronie praw obywatelskich. Przedstawicieli Rady interesowały szczególnie polskie rozwiązania i podjęte przez Rzecznika działania w odniesieniu do najnowszych zmian w systemie wymiaru sprawiedliwości. W maju zastępca RPO spotkał się również z członkami Rady Sądownictwa Republiki Słowacji[1525] i członkami Rady Sądownictwa Armenii[1526].

Godne odnotowania są także wizyty w Biurze delegacji m.in: Komisji Parlamentu Europejskiego Praw Kobiet i Równości Płci (FEMM), regionalnego biura rozpatrującego skargi obywateli w Szanghaju, grupy szwedzkich parlamentarzystów czy Międzynarodowej Federacji Praw Człowieka (FIDH).

W Biurze RPO odbyło się[1527] spotkanie zorganizowane na prośbę Diego Garcii-Sayana, Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. niezależności sędziów i prawników, które dotyczyło oceny zmian przeprowadzanych w wymiarze sprawiedliwości, sytuacji sądownictwa i przestrzegania podstawowych standardów demokratycznych i praworządności. Rzecznik spotkał się[1528] również z przedstawicielami Komisji Weneckiej przebywającej w Polsce w celu

[1522] Dnia 21 stycznia 2017 r.
[1523] Dnia 10 lutego 2017 r.
[1524] Dnia 28 marca 2017 r.
[1525] Dnia 17 maja 2017 r.
[1526] Dnia 30 maja 2017 r.
[1527] Dnia 23 października 2017 r.
[1528] Dnia 25 października 2017 r.

przygotowania opinii dla Komitetu Monitoringu Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy dotyczącej ustawy o prokuraturze.

Standardy skutecznej walki z korupcją oraz działania Rzecznika w zakresie regulacji prawnych o jawności życia publicznego i statusu sygnalistów stanowiły główne tematy w trakcie wizyty[1529] w Biurze RPO delegacji Komisji Antykorupcyjnej i Praw Obywatelskich (Anticorruption and Civil Rights Commission) z Korei Południowej.

Działalność Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur na arenie międzynarodowej

Od 2008 r. instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich wykonuje funkcje Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur stosownie do postanowień ratyfikowanego przez Polskę Protokołu Fakultatywnego do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania (OPCAT). Ze względu na międzynarodowy charakter tego aktu prawnego, a także wypracowaną metodologię oraz zdobyte już doświadczenia utrzymuje stałą współpracę z zagranicznymi odpowiednikami. Przedstawiciele Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur kilkakrotnie brali udział w tematycznych spotkaniach dotyczących realizowanych zadań, organizowanych głównie z inicjatywy Rady Europy. Z międzynarodowych wydarzeń, w których wzięli udział eksperci polskiego Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur warto wymienić m.in.: Konsultacje Europejskich reguł administracyjnej detencji cudzoziemców, zorganizowane[1530] przez Radę Europy w Strasburgu. Były one prowadzone w trzech blokach tematycznych: praktycznej implementacji reguł i gwarancji ochronnych dla migrantów, administracyjnej detencji w miejscach innych niż strzeżone ośrodki i konieczności uniknięcia więziennych warunków pozbawienia wolności w strzeżonych ośrodkach, cudzoziemców o szczególnych potrzebach. Projekt reguł opracowano w oparciu o istniejące regulacje międzynarodowe określające sytuację migrantów, z uwagi na fakt, iż Komitet Ministrów Rady Europy nie wyraził zgody na opracowanie nowych standardów. Reguły będą dotyczyły jedynie cudzoziemców w procedurze powrotowej,

[1529] Dnia 30 listopada 2017 r.
[1530] W dniach 29 maja–01 czerwca 2017 r.

przebywających wyłącznie w strzeżonych ośrodkach, a nie w innych miejscach detencji.

W Trewirze odbyła się[1531] konferencja zorganizowana przez Europejską Akademię Prawa przy współudziale Rady Europy, Europejskiej Organizacji Służby Więziennej i Poprawczej (EuroPris), Rzecznika Praw Obywatelskich oraz niemieckiego mechanizmu prewencji tortur (German National Agency for the Prevention of Torture). Było to ostatnie z pięciu spotkań poświęconych zagadnieniu poprawy warunków pozbawienia wolności w Europie. Przedstawiciel KMPT zaprezentował organizację pracy Zespołu oraz debaty regionalne jako formę edukacji społeczeństwa w zakresie prewencji tortur, a także wskazał na zagadnienia związane ze współpracą z mediami.

We wrześniu, w ramach przewodnictwa Republiki Czech w Komitecie Ministrów Rady Unii Europejskiej, w Pradze odbyła się[1532] konferencja międzynarodowa poświęcona tematyce pozbawiania wolności dzieci. Podczas spotkania prelegenci z Bułgarii, Czech, Danii, Litwy, Polski, Szwajcarii i Włoch wymienili się z uczestnikami informacjami dotyczącymi funkcjonowania systemów wsparcia dla dzieci wymagających oddziaływań wychowawczych i korekcyjnych. Dzięki obecności przedstawicieli Unii Europejskiej oraz ONZ przedmiot konferencji został wzmocniony globalnym obrazem oceny ochrony praw dzieci pozostających w detencji.

Przedstawiciel KMPT wziął udział[1533] w spotkaniu przedstawicieli krajowych mechanizmów prewencji, zorganizowanym przez Radę Europy oraz Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA) w Wiedniu, w ramach programu „NPM Forum".

W związku z koniecznością implementacji przez państwa Europejskiego Nakazu Aresztowania, wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz innych decyzji ramowych dotyczących detencji, Komisja Europejska wezwała FRA do podjęcia prac związanych z monitorowaniem warunków pozbawienia wolności. W tym celu FRA zaproponowała stworzenie bazy danych zawierającej standardy zarówno międzynarodowe, jak i te tworzone przez KMPT, dotyczące

[1531] W dniach 01–02 czerwca 2017 r.
[1532] W dniach 11–12 września
[1533] Dnia 3 października 2017 r.

warunków pozbawienia wolności. Baza ta miałaby służyć sędziom decydującym o przetransportowaniu skazanego do państwa jego pochodzenia.

Działalność międzynarodowa Rzecznika Praw Obywatelskich w obszarze równego traktowania

Rzecznik wykonuje funkcję niezależnego organu do spraw równego traktowania na podstawie implementowanych do polskiego porządku prawnego antydyskryminacyjnych dyrektyw Unii Europejskiej. Rzecznik w obszarze realizacji zasady równego traktowania prowadzi aktywną współpracę międzynarodową z podmiotami zagranicznymi. Do głównych partnerów Rzecznika w tym obszarze należy Europejska Sieć Organów do spraw Równego Traktowania EQUINET, której Rzecznik jest członkiem od 2011 r. Organizacja ta stanowi profesjonalną platformę współpracy i wzajemnego wsparcia w kwestiach interpretacji prawnej i praktycznej realizacji dyrektyw Unii Europejskiej mających na celu przeciwdziałanie dyskryminacji. Zrzesza 46 krajowych organów do spraw równego traktowania z 34 państw europejskich. Od 2017 r. Zastępczyni Rzecznika do spraw Równego Traktowania pełni funkcję członkini 9-osobowego zarządu tej organizacji.

W 2017 r. przedstawiciele Rzecznika wzięli udział w szeregu szkoleń, seminariów i konferencji, w tym m.in: Equinet Conference, Advancing Equality: the potential of equality duties[1534]; How to build a case on equal pay[1535], Breaking the glass ceiling: career progress for women[1536], Inclusion of and discrimination against migrants in Europe[1537]. Pracownicy Biura Rzecznika brali także czynny udział w pracach trzech grup roboczych EQUINETU zajmujących się: analizą praktycznego zastosowania przepisów prawa antydyskryminacyjnego w państwach członkowskich (Working Group on Equality Law), równym traktowaniem mężczyzn i kobiet (Working Group on Gender Equality) oraz antydyskryminacyjną polityką Unii Europejskiej (Working Group on Policy Formation), a także dwóch grup roboczych o charakterze czasowym zajmujących się badaniami antydyskryminacyjnymi (Cluster on Research and Data Collection)

[1534] W dniach 03–04 maja 2017 r.
[1535] W dniach 31 sierpnia–1 września 2017 r.
[1536] W dniach 13–14 listopada 2017 r.
[1537] W dniach 06–07 grudnia 2017 r.

i litygacją strategiczną (Cluster on Strategic Litigation). W grudniu grupa robocza ds. litygacji strategicznej zorganizowała[1538] w Biurze Rzecznika szkolenie na ten temat z udziałem kilkunastu przedstawicieli instytucji z sieci EQUINET.

W 2017 r. Rzecznik kontynuował realizację 2-letniego projektu finansowanego ze środków Komisji Europejskiej, którego celem było wsparcie instytucji Ombudsmana Republiki Azerbejdżanu pn. „Support to the Strengthening of the Commissioner for Human Rights (Ombudsman) of the Republic of Azerbaijan". Jeden z komponentów tego projektu poświęcony był ochronie praw osób starszych i osób z niepełnosprawnościami w Azerbejdżanie. Eksperci Biura Rzecznika przeprowadzali szkolenia dotyczące wdrożenia Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, przygotowali analizę luk prawnych i najpilniejszych potrzeb w zakresie ochrony praw człowieka osób starszych i osób z niepełnosprawnościami oraz opracowali strategie Biura Ombudsmana i plany pracy w tych obszarach.

We współpracy z Biurem Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR) Rzecznik kontynuował także realizację projektu finansowanego ze środków Komisji Europejskiej, dotyczącego kompleksowej reakcji na przestępstwa motywowane uprzedzeniami „Building a Comprehensive Criminal Justice Response to Hate Crime". Rzecznik koordynuje przeprowadzenie ogólnopolskich badań na temat tzw. „ciemnej liczby" przestępstw motywowanych uprzedzeniami, to jest czynów zabronionych, które nie zostały zgłoszone żadnym organom ścigania. W 2017 r. opracowano metodologię badania, wyłoniono agencję badawczą odpowiedzialną za przeprowadzenie badania w terenie, nawiązano współpracę z Ośrodkiem Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego, przeprowadzono jakościową część badania i przeprowadzono testy narzędzia badawczego. Zakończenie badania planowane jest na połowę marca 2018 r., a prezentacja raportu – na kwiecień 2018 r.

[1538] W dniach 04–05 grudnia 2017 r.

Załącznik 5
Wizyty i spotkania Rzecznika Praw Obywatelskich

Wyjazdy terenowe Rzecznika Praw Obywatelskich oraz spotkania regionalne RPO– przyjmowanie skarg obywateli w terenie

1.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta w Słupsku przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku.	12.01.2017 r.
2.	Co można zrobić z kredytem „frankowym?” Wspólna akcja informacyjna Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Finansowego. Wrocław.	13.01.2017 r.
3.	Przyjęcia interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy (oraz dyżur eksperta finansowego w sprawie kredytów „frankowych”) przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku.	20.01.2017 r.
4.	Co można z robić z kredytem „frankowym?” Wspólna akcja informacyjna Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Finansowego. Katowice.	25.01.2017 r.
5.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach (oraz dyżur eksperta finansowego w sprawie kredytów „frankowych”) przez pracowników Biura RPO w Warszawie oraz pracowników Biura PT w Katowicach.	26.01.2017 r.
6.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta w Lublinie (oraz dyżur eksperta finansowego w sprawie kredytów „frankowych”) przez pracownika Biura RPO w Warszawie.	27.01.2017 r.
7.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta w Szczecinie przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku.	30–31.01.2017 r.
8.	Co można z robić z kredytem „frankowym”? Wspólna akcja informacyjna Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Finansowego. Gdańsk.	08.02.2017 r.
9.	Spotkania rzecznika praw obywatelskich Adama	08.02.2017 r.

	Bodnara w ramach spotkań regionalnych: - z uczniami zespołu Szkół Ponadgimnazjalnych w Łochowie, - z wychowankami Młodzieżowego Ośrodka Wychowawczego w Czuchowie Pieńkach, - z przedstawicielami Siedleckiego Stowarzyszenia Pomocy Osobom z Chorobą Alzheimera w Domu Pomocy Społecznej w Ptaszkach, - z przedstawicielami organizacji społecznych w Siedlcach. Barbara Imiołczyk, dyrektorka Zespołu, Dariusz Supeł zastępca dyrektorki Zespołu, Magdalena Wilczyńska, asystentka RPO, Mariola Bielawska-Górna, główny specjalista, Anna Grzelak, główny specjalista, Ewa Tułodziecka-Czapska, starszy radca administracyjny.	
10.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Słupsk (oraz dyżur eksperta finansowego w sprawie kredytów „frankowych") przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku oraz pracowników Biura RPO w Warszawie.	09.02.2017 r.
11.	Przyjęcia interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku.	17.02.2017 r.
12.	Spotkania rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w ramach spotkań regionalnych: - z przedstawicielami organizacji społecznych w Brzegu i Nysie, - w Prudniku na temat praw i godności osób starszych z radami seniorów z Prudnika, Głubczyc i Głuchołaz,	21.02.2017 r.
	- konsultacyjne dot. sposobów wsparcia osób starszych w środowisku zamieszkania w Krapkowicach, - z przedstawicielami organizacji społecznych i lokalnymi działaczami w Kędzierzynie-Koźlu, - z Fundacją „Wiedzieć Więcej",	22.02.2017 r.
	- z abp. Alfonsem Nossolem w Kamieniu Śląskim, - z przedstawicielami organizacji społecznych w Opolu.	23.02.2017 r.

	Barbara Imiołczyk, dyrektorka Zespołu, Agnieszka Jędrzejczyk, zastępczyni dyrektora Zespołu, Dariusz Supeł zastępca dyrektorki Zespołu, Magdalena Wilczyńska, asystentka RPO, Joanna Troszczyńska-Reyman, główny specjalista, Dominika Janicka starszy specjalista.	
13.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach przez pracowników Biura RPO w Warszawie	23.02.2017
14.	Przyjęcia interesantów w Częstochowie (oraz dyżur eksperta finansowego w sprawie kredytów „frankowych") przez pracowników Biura PT RPO w Katowicach.	23.02.2017 r.
15.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Marszałkowskim w Kielcach przez pracownika Biura RPO w Warszawie.	23.02.2017 r.
16.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta w Lublinie przez pracownika Biura RPO w Warszawie.	24.02.2017 r.
17.	Przyjęcia interesantów w Szczecinie (oraz dyżur eksperta finansowego w sprawie kredytów „frankowych") przez pracowników Biura RPO w Warszawie.	27–28.02.2017 r.
18.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Słupsk przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku.	09.03.2017 r.
19.	Spotkanie rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara z mieszkańcami Dębna k. Kostrzyna (rozmowa przez Skype'a). Wizyta w Dębnie. Zbigniew Śpiewak zastępca Dyrektora Zespołu.	16.03.2017 r.
20.	Przyjęcia interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku.	17.03.2017 r.
21.	Spotkania rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w ramach spotkań regionalnych: - z Prezeską Stowarzyszenia Silne Kobiety Bogatyni, - z przedstawicielami organizacji społecznych w Bogatyni,	26.03.2017 r.
	- w Młodzieżowym Ośrodku Socjoterapii im. Janusza Korczaka w Zgorzelcu, - z przedstawicielami organizacji społecznych w Jeleniej Górze,	27.03.2017 r.

	- z przedstawicielami organizacji społecznych w Wałbrzychu, - z przedstawicielami organizacji społecznych w Kłodzku,	28.03.2017 r.
	- z harcerzami i kadrą Hufca im. Szarych Szeregów Chorągwi Dolnośląskiej w Świdnicy, - z przedstawicielami organizacji społecznych w Świdnicy, - ze Stowarzyszeniem Łemków w Legnicy,	29.03.2017 r.
	- z przedstawicielami organizacji społecznych w Legnicy, - z przedstawicielami organizacji społecznych we Wrocławiu, - z aktywistami Fundacji Dom Pokoju we Wrocławiu,	30.03.2017 r.
	- z grupą uczniowskich mediatorów i ich opiekunami w szkole podstawowej nr 108 im. Juliana Tuwima we Wrocławiu, - wykład Rzecznika pt. „Bezpieczeństwo praw człowieka i obywatela” na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, - w Powiatowym Domu Pomocy Społecznej w Ostrowinie.	31.03.2017 r.
	Barbara Imiołczyk, dyrektorka Zespołu, Agnieszka Jędrzejczyk, zastępczyni dyrektora Zespołu, Dariusz Supeł zastępca dyrektorki Zespołu, Magdalena Wilczyńska, asystentka RPO, Cezary Walendzik, naczelnik Wydziału,.	
22.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Szczecin przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku.	27–28.03.2017 r.
23.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Lublin przez pracownika Biura RPO w Warszawie.	31.03.2017 r.
24.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Kielce przez pracownika Biura PT RPO w Katowicach.	30.03.2017 r.
25.	Spotkanie informacyjne w sprawie kredytów „frankowych” we Wrocławiu w ramach wspólnej akcji informacyjnej Rzecznika Finansowego, ekspertów RPO oraz delegatury wrocławskiej Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.	11.04.2017 r.
26.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Słupsk przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku.	13.04.2017 r,

27.	Przyjęcia interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku.	21.04.2017 r.
28.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Szczecin przez pracowników Biura RPO w Warszawie.	24–25.04.2017 r.
29.	Spotkania rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w ramach spotkań regionalnych: - z uczniami kaliskich liceów ogólnokształcących, - z przedstawicielami organizacji społecznych w Kaliszu, - z przedstawicielami innowacyjnego Ośrodka Diagnozy i Terapii Autyzmu Fundacji na rzecz Pomocy Dzieciom Niepełnosprawnym „Nowa Nadzieja” w Kaliszu, - w Ośrodku Interwencji Kryzysowej oraz spotkanie z dziećmi ze świetlicy socjoterapeutycznej Stowarzyszenia „Szansa” w Krotoszynie, - w Specjalistycznym Ośrodku Wsparcia dla Ofiar Przemocy w Zdunach,	25.04.2017 r.
	- konsultacyjne dot. modelu wsparcia osób starszych w środowisku zamieszkania w Lesznie, - z przedstawicielami organizacji społecznych w Lesznie, - w Zbąszyniu z przedstawicielami NGO z Nowego Tomyśla, Wolsztyna oraz młodzieży i seniorów,	26.04.2017 r.
	- w II LO im. Generałowej Zamoyskiej i Heleny Modrzejewskiej w Poznaniu w ramach cyklu spotkań z ciekawymi ludźmi „Śniadanie w Dwójce”, - z przedstawicielami organizacji społecznych w Poznaniu, - z przedstawicielami organizacji społecznych w Gnieźnie.	27.04.2017 r.
	Barbara Imiołczyk, dyrektorka Zespołu, Dariusz Supeł zastępca dyrektorki Zespołu, Agnieszka Jędrzejczyk, zastępczyni dyrektora Zespołu, Magdalena Wilczyńska, asystentka RPO, Joanna Troszczyńska-Reyman, główny specjalista, Aneta Zaczek, specjalista.	
30.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Częstochowa przez pracowników Biura PT RPO w Katowicach.	27.04.2017 r.
31.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach przez	27.04.2017 r.

	pracownika Biura RPO w Warszawie.	
32.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Lublin przez pracownika Biura RPO w Warszawie.	28.04.2017 r.
33.	Spotkanie informacyjne w sprawie kredytów „frankowych” w Bydgoszczy w ramach wspólnej akcji informacyjnej Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Finansowego.	11.05.2017 r.
34.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Słupsk przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku.	11.05.2017 r.
35.	Spotkania rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w ramach spotkań regionalnych: - z przedstawicielami Fundacji Wspólnoty Burego Misia w Kościerzynie, - z uczniami II Liceum Ogólnokształcącego w Gdyni, - z przedstawicielami organizacji społecznych w Gdyni,	15.05.2017 r.
	- z Prezydentem Gdyni, - w Ośrodku Szkolno-Wychowawczym nr 2 dla Niesłyszących w Wejherowie, - z przedstawicielami organizacji społecznych w Gdańsku, - z członkiniami Stowarzyszenia Rodzin Pelikan w Gdańsku,	16.05.2017 r.
	- z uczniami Państwowych Szkół Budownictwa im. prof. Mariana Osińskiego w Gdańsku, - w Zrzeszeniu Kaszubsko-Pomorskim w Gdańsku, - z przedstawicielami organizacji społecznych w Malborku, - z przedstawicielami Fundacji Pokolenia w Tczewie.	17.05.2017 r.
	Barbara Imiołczyk, dyrektorka Zespołu, Agnieszka Jędrzejczyk, zastępczyni dyrektora Zespołu, Magdalena Wilczyńska, asystentka RPO, Sylwia Górska, starszy specjalista, Aneta Zaczek, specjalista.	
36.	Spotkania rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara na Ogólnopolskim Spotkaniu Organizacji Działających na Obszarach Wiejskich w Marózie.	18.05.2017 r.
37.	Spotkania rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w ramach spotkań regionalnych: - z uczniami Liceum Ogólnokształcącego im. Stanisława Małachowskiego w Płocku, - z przedstawicielami organizacji społecznych	25.05.2017 r.

	w Płocku, - z przedstawicielami organizacji społecznych w Ciechanowie.	
	Barbara Imiołczyk, dyrektorka Zespołu, Dariusz Supeł zastępca dyrektorki Zespołu, Agnieszka Jędrzejczyk, zastępczyni dyrektora Zespołu, Magdalena Wilczyńska, asystentka RPO, Marek Guzanowski, główny specjalista, Ewa Tułodziecka-Czapska specjalista administracyjny.	
38.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach przez pracowników Biura PT RPO w Katowicach.	25.05.2017 r.
39.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Lublin przez pracowników Biura RPO w Warszawie.	26.05.2017 r.
40.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Szczecin przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku.	29-30.05.2017 r.
41.	Spotkania rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w ramach spotkań regionalnych: - z przedstawicielami organizacji społecznych w Kutnie, - w Stowarzyszeniu Rehabilitacyjno-Edukacyjnym „Karino” w Otolicach k. Łowicza, - z przedstawicielami organizacji społecznych w Łowiczu.	08.06.2017 r.
	Barbara Imiołczyk, dyrektorka Zespołu, Agnieszka Jędrzejczyk, zastępczyni dyrektora Zespołu, Magdalena Wilczyńska, asystentka RPO, Konrad Walc, specjalista, Ewa Tułodziecka-Czapska, specjalista administracyjny, Małgorzata Siemiradzka starszy radca administracyjny.	
42.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Słupsk przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku.	08.06.2017 r.
43.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w spotkaniu informacyjnym w sprawie kredytów „frankowych” w ramach wspólnej akcji informacyjnej Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Finansowego, a także Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.	12.06.2017 r.
44.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Szczecin przez pracowników Biura RPO w Warszawie.	26–27.06.2017 r.
45.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Częstochowa przez pracowników z Biura PT RPO w Katowicach.	29.06.2017 r.
46.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Marszałkowskim	29.06.2017 r.

	Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach przez pracowników Biura RPO w Warszawie.	
47.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Lublin przez pracowników Biura RPO w Warszawie.	30.06.2017 r.
48.	Przyjęcia interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku.	30.06.2017 r.
49.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w otwarciu nowego punktu przyjęć interesantów w Łodzi. Marcin Mrowicki, główny specjalista. Łódź.	03.07.2017 r.
50.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Słupsk przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku.	13.07.2017 r.
51.	Przyjęcia interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku.	21.07.2017 r.
52.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach przez pracowników Biura PT RPO w Katowicach.	27.07.2017 r.
53.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Lublin przez pracowników Biura RPO w Warszawie.	28.07.2017 r.
54.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Szczecin przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku.	31.07–01.08.2017 r.
55.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Łódź przez pracownika Biura RPO w Warszawie.	07.08.2017 r.
56.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Słupsk przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku.	10.08.2017 r.
57.	Przyjęcia interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku.	18.08.2017 r.
58.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Lublin przez pracowników Biura RPO w Warszawie.	25.08.2017 r.
59.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Szczecin przez pracowników Biura RPO w Warszawie.	28–29.08.2017 r.
60.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach przez pracowników Biura RPO w Warszawie.	31.08.2017 r.
61.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Częstochowa przez pracowników Biura PT RPO w Katowicach.	31.08.2017 r.

62.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Łódź przez pracownika Biura RPO w Warszawie.	04.09.2017 r.
63.	Spotkanie informacyjne w sprawie kredytów „frankowych" w Nowej Hucie w ramach wspólnej akcji informacyjnej Rzecznika Finansowego oraz ekspertów Biura RPO.	07.09.2017 r.
64.	Przyjęcia interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku.	15.09.2017 r.
65.	Spotkania rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w ramach spotkań regionalnych: - z Olgierdem Geblewiczem, marszałkiem województwa zachodniopomorskiego, - udział w I Zachodniopomorskim Forum Mniejszości Narodowych i Etnicznych w Szczecinie, - w Punkcie Konsultacyjno-Diagnostycznym HIV/AIDS w Szczecinie, - z przedstawicielami organizacji społecznych i mieszkańcami w Szczecinie,	19.09.2017 r.
	- z Wojciechem Jandą – Prezesem Stowarzyszenia „Biały grosz" i wizyta na zdewastowanym cmentarzu żydowskim w Maszewie, - konsultacyjne dot. modelu wsparcia osób starszych w środowisku zamieszkania w Stargardzie, - z młodzieżą LO im. Bolesława Chrobrego w Gryficach, - z przedstawicielami organizacji społecznych i mieszkańcami w Gryficach,	20.09.2017 r.
	- z uczniami Szkoły Podstawowej im. Janusza Kusocińskiego w Złocieńcu, - z uczniami szkół ponadgimnazjalnych ze Złocieńca, - z burmistrzem i mieszkańcami gminy Drawsko Pomorskie, - z przedstawicielami organizacji społecznych w Siemczynie, - z mieszkańcami i samorządowcami Czaplinka,	21.09.2017 r.
	- w Zespole Szkół Ponadgimnazjalnych nr 2 w Gryfinie: o na spektaklu Teatru Bomba Bomba pt. „Wiosna cudów", gdzie aktorami są osoby	22.09.2017 r.

	z niepełnosprawnościami, o na debacie „Szkoda, że nieraz warto się skryć, ale tak łatwiej z ludźmi żyć”. Czy osoby niepełnosprawne mają takie same prawa jak wszyscy obywatele?	
	Barbara Imiołczyk, dyrektorka Zespołu, Dariusz Supeł zastępca dyrektorki Zespołu, Agnieszka Jędrzejczyk, zastępczyni dyrektora Zespołu, Magdalena Wilczyńska, asystentka RPO, Aneta Zaczek, specjalista, Joanna Troszczyńska-Reyman, główny specjalista,	
66.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Szczecin przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku.	25–26.09.2017 r.
67.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach przez pracowników Biura PT RPO w Katowicach.	28.09.2017 r.
68.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Lublin przez pracownika Biura RPO w Warszawie.	29.09.2017 r.
69.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Łódź przez pracownika Biura RPO w Warszawie.	02.10.2017 r.
70.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w spotkaniu z mieszkańcami Żyrardowa w sprawie nazw ulic, odpowiedzialności państwa, kontaktów rodziców z dziećmi po rozwodzie w ramach spotkań regionalnych. Barbara Imiołczyk, dyrektor Zespołu, Agnieszka Jędrzejczyk, zastępczyni Dyrektora Zespołu, Dariusz Supeł zastępca Dyrektora Zespołu.	06.10.2017 r.
71.	Spotkanie informacyjne w sprawie kredytów „frankowych” w ramach wspólnej akcji informacyjnej Rzecznika Finansowego oraz ekspertów RPO. Łódź.	10.10.2017 r.
72.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Słupsk przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku.	12.10.2017 r.
73.	Spotkania rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w ramach spotkań regionalnych: - w Szpitalu Geriatrycznym im. Jana Pawła II w Katowicach, - na uroczystości z okazji 10-lecia Biura Terenowego RPO w Katowicach, - konsultacyjne z przedstawicielami organizacji społecznych w Katowicach,	16.10.2017 r.
	- konsultacyjne z przedstawicielami organizacji społecznych w Gliwicach, - udział rzecznika praw obywatelskich Adama	17.10.2017 r.

	Bodnara w inauguracji Młodzieżowego Sejmiku Województwa Śląskiego w Katowicach, - konsultacyjne dot. modelu wsparcia osób starszych w środowisku zamieszkania w Sosnowcu, - udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w debacie w ramach cyklu „Myślenie według wartości" III Równość w Katowicach,	
	- z młodzieżą LO im. Waleriana Łukasińskiego w Dąbrowie Górniczej, - z uczniami szkół ponadgimnazjalnych i seniorami w Jaworznie, - konsultacyjne z przedstawicielami organizacji społecznych w Bielsku-Białej, - ze studentami i młodzieżą pod hasłem „Jak poruszać się w trudnym świecie polityki, sądów i władz reprezentując najsłabszych i poszkodowanych?" w Bielsku-Białej,	18.10.2017 r.
	- z kadrą i studentami Akademii Techniczno-Humanistycznej w Bielsku Białej, - konsultacyjne dot. modelu wsparcia osób starszych w środowisku zamieszkania z seniorami w Bielsku Białej,	19.10.2017 r.
	- z uczniami częstochowskich szkół, mediatorami rówieśniczymi w Częstochowie, - konsultacyjne z przedstawicielami organizacji społecznych w Częstochowie, - z podmiotami Ekonomii Społecznej „Jasne, że Częstochowa" w Częstochowie, - w Fundacji Chrześcijańskiej Adullam.	20.10.2017 r.
	Barbara Imiołczyk, dyrektorka Zespołu, Dariusz Supeł zastępca dyrektorki Zespołu, Agnieszka Jędrzejczyk, zastępczyni dyrektora Zespołu, Magdalena Wilczyńska, asystentka RPO, Konrad Walc, specjalista, Sylwia Górska, starszy specjalista.	
74.	Przyjęcia interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku.	20.10.2017 r.
75.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Szczecin przez pracowników Biura RPO w Warszawie.	23–24.10.2017 r.
76.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Częstochowa przez pracowników Biura PT RPO w Katowicach.	26.10.2017 r.

77.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach przez pracowników Biura RPO w Warszawie.	26.10.2017 r.
78.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Lublin przez pracowników Biura RPO w Warszawie.	27.10.2017 r.
79.	Spotkania rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w ramach spotkań regionalnych: - z uczniami klas trzecich Szkoły Podstawowej nr 7 w Suwałkach, - z uczniami Zespołu Szkół Technicznych w Suwałkach,	30.10.2017 r.
	- konsultacyjne z przedstawicielami organizacji społecznych w Suwałkach.	31.10.2017 r.
	Barbara Imiołczyk, dyrektorka Zespołu, Artur Zalewski, naczelnik Wydziału, Marek Guzanowski, główny specjalista.	
80.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Łódź przez pracownika Biura RPO w Warszawie.	06.11.2017 r.
81.	Spotkanie informacyjne w sprawie kredytów „frankowych” w Poznaniu w ramach wspólnej akcji informacyjnej Rzecznika Finansowego oraz ekspertów RPO.	09.11.2017 r.
82.	Przyjęcia interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku.	17.11.2017 r.
83.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Lublin przez pracowników Biura RPO w Warszawie.	24.11.2017 r.
84.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Szczecin przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku.	27–28.11.2017 r.
85.	Przyjęcia interesantów w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie przez pracowników Biura PT RPO w Katowicach. Punkt wznowił działalność	30.11.2017 r.
86.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach przez pracowników Biura PT w Katowicach.	30.11.2017 r.
87.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Łódź przez pracownika Biura RPO w Warszawie.	04.12.2017 r.
88.	Spotkanie informacyjne w sprawie kredytów „frankowych” w Olsztynie w ramach wspólnej akcji informacyjnej Rzecznika Finansowego oraz ekspertów	05.12.2017 r.

	RPO.	
89.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Słupsk przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku.	14.12.2017 r.
90.	Przyjęcia interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku.	15.12.2017 r.
91.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Szczecin przez pracowników Biura RPO w Warszawie.	18–19.12.2017 r.
92.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Częstochowa przez pracowników Biura PT RPO w Katowicach.	28.12.2017 r.
93.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach przez pracownika Biura RPO w Warszawie.	28.12.2017 r.
94.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Lublin przez pracowników Biura RPO w Warszawie.	29.12.2017 r.

Organy samorządu terytorialnego, urzędy administracji terenowej

1.	Spotkanie rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara ze starostą lubańskim oraz burmistrzem gminy Leśna dotyczące pracy koronera, lokalnych powodzi i problemów przedsiębiorców. Andrzej Stefański Główny Koordynator ds. Projektów Regionalnych. Lubań, Leśna.	02.02.2017 r.
2.	Spotkanie rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara oraz zastępczyni RPO Sylwii Spurek z Prezydent Warszawy Hanną Gronkiewicz-Waltz. Warszawa.	01.03.2017 r.
3.	Spotkanie zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza z wiceprezydentem Zawiercia i Młodzieżową Radą Miasta. Biuro RPO. Warszawa.	07.04.2017 r.
4.	Spotkanie zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza z sołtysem Chwaszczyna oraz proboszczem w sprawie pobicia obywatela Ukrainy. Chwaszczyn.	05.06.2017 r.
5.	Spotkanie z władzami samorządowymi i organizacjami pozarządowymi. Andrzej Stefański Główny Koordynator ds. Projektów Regionalnych. Bunin, Sieradz, Świebodzin, Paradyż.	08–09.11.2017 r.

Wizytacje prewencyjne w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur w miejscu detencji

1.	Placówka Całodobowej Opieki „Dom nad Świdrem” w Otwocku – badanie prewencyjne.	16–17.01.2017 r.
2.	Placówka Całodobowej Opieki Dom Opieki „Sielanka” w Palmirach – badanie prewencyjne.	18.01.2017 r.
3.	Udział Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w wizytacji Krajowego Mechanizmu Prewencji w Placówce Całodobowej Opieki Domu Opieki „Spokojna Przystań” w Baniosze.	23.01.2017 r.
4.	Udział Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w wizytacji Krajowego Mechanizmu Prewencji w Placówce Całodobowej Opieki Domu Opieki Nad Osobami Starszymi „Zielony Zakątek” w Ząbkach.	25–26.01.2017 r.
5.	Areszt Śledczy w Grójcu – badanie prewencyjne.	30–31.01.2017 r.
6.	Areszt Śledczy w Radomiu – badanie prewencyjne.	01–02.02.2017 r.
7.	Udział Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w wizytacji Krajowego Mechanizmu Prewencji w Oddziale Psychiatrycznym Ogólnym Zakładu Opieki Psychiatrycznej „Salus” w Szczecinku.	06–07.02.2017 r.
8.	Udział Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w wizytacji tematycznej Krajowego Mechanizmu Prewencji w Młodzieżowym Ośrodku Wychowawczym w Trzcińcu.	08–09.02.2017 r.
9.	Placówka Całodobowej Opieki -Centrum Opiekuńczo-Rehabilitacyjne Alter Domus w Otwocku – badanie prewencyjne.	13.02.2017 r.
10.	Placówka Całodobowej Opieki Dom Opieki „Ostoya Homes” w Starych Babicach – badanie prewencyjne.	15.02.2017 r.
11.	Krajowy Ośrodek Psychiatrii Sądowej w Garwolinie – wizytacja tematyczna – badanie prewencyjne.	21.02.2017 r.
12.	Mazowieckie Centrum Neuropsychiatrii w Józefowie – wizytacja tematyczna – badanie prewencyjne.	22–23.02.2017 r.
13.	Placówka Całodobowej Opieki Dom Opieki „Nestoria” w Piasecznie – badanie prewencyjne.	27.02.2017 r.
14.	Placówka Całodobowej Opieki – Dom Opieki „Nestor” w Wojszycach k. Pomiechówka – badanie prewencyjne.	28.02.2017 r.
15.	Zakład Opiekuńczo-Leczniczy Zgromadzenia Sióstr Św. Elżbiety we Wrocławiu – badanie prewencyjne.	06–07.03.2017 r.

16.	Placówka Całodobowej Opieki – Centrum Seniora „Angel Care” we Wrocławiu – badanie prewencyjne.	08–09.03.2017 r.
17.	Placówka Całodobowej Opieki Dom Opieki „Złota Jesień” w Gdańsku – badanie prewencyjne.	13–14.03.2017 r.
18.	Zakład Opiekuńczo-Leczniczy Caritas Archidiecezji Gdańskiej w Gdańsku – badanie prewencyjne.	15–16.03.2017 r.
19.	Policyjna Izba Dziecka w Katowicach – badanie prewencyjne.	20.03.2017 r.
20.	Zakład Poprawczy i Schronisko dla Nieletnich w Raciborzu –badanie prewencyjne.	21–22.03.2017 r.
21.	Placówka Całodobowej Opieki – Dom Spokojnej Starości „Filiżanka” w Gnojniku – badanie prewencyjne.	03.04.2017 r.
22.	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Mszanie Dolnej – badanie prewencyjne.	04–05.04.2017 r.
23.	Zakład Opiekuńczo-Leczniczy w Kaśminie k. Siennicy – badanie prewencyjne.	10–11.04.2017 r.
24.	Zakład Opiekuńczo-Leczniczy w Makowie Mazowieckim – badanie prewencyjne.	12.04.2017 r.
25.	Udział Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w wizytacji Krajowego Mechanizmu Prewencji w Zakładzie Poprawczym w Świeciu.	24–25.04.2017 r.
26.	Wojewódzki Szpital dla Nerwowo i Psychicznie Chorych – Oddział Psychiatrii Sądowej o wzmocnionym zabezpieczeniu dla młodzieży w Świeciu – badanie prewencyjne.	26–27.04.2017 r.
27.	Zakład Opiekuńczo-Leczniczy – Pielęgniarski Dom Opieki „Złota Ostoja” w Czosnowie – badanie prewencyjne.	09–10.05.2017 r.
28.	Placówka Całodobowej Opieki Dom Opieki „Florans” w Starych Babicach – badanie prewencyjne.	11–12.05.2017 r.
29.	Zakład Opiekuńczo-Leczniczy w Knyszynie – badanie prewencyjne.	15–16.05.2017 r.
30.	Zakład Opiekuńczo-Leczniczy w Mońkach – badanie prewencyjne.	17–18.05.2017 r.
31.	Udział Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w wizytacji tematycznej (opieka psychiatryczna nieletnich) Krajowego Mechanizmu Prewencji w Oddziale psychiatrii sądowej o wzmocnionym zabezpieczeniu dla nieletnich Szpitala dla Nerwowo i Psychicznie Chorych	22–23.05.2017 r.

	w Starogardzie Gdańskim.	
32.	Oddział psychiatrii dzieci i młodzieży Regionalnego Szpitala Specjalistycznego w Grudziądzu – badanie prewencyjne.	24–25.05.2017 r.
33.	Zakład Poprawczy w Sadowicach (wizytacja tematyczna – opieka psychiatryczna nieletnich) – badanie prewencyjne.	05–06.06.2017 r.
34.	Areszt Śledczy w Wałbrzychu – badanie prewencyjne.	07-08.06.2017 r.
35.	Udział Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w wizytacji Krajowego Mechanizmu Prewencji w Pomieszczeniach dla Osób Zatrzymanych przy KPP w Malborku.	19.06.2017 r.
36.	Udział Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w wizytacji Krajowego Mechanizmu Prewencji w Zakładzie Karnym w Malborku.	20–21.06.2017 r.
37.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy KMP w Częstochowie – badanie prewencyjne.	26.06.2017 r.
38.	Zakład Karny w Herbach Starych – badanie prewencyjne.	27–28.06.2017 r.
39.	Udział Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w wizytacji Krajowego Mechanizmu Prewencji w Samodzielnym Publicznym Szpitalu dla Nerwowo i Psychicznie Chorych (Całodobowy Oddział Psychiatrii Sądowej o wzmocnionym zabezpieczeniu) w Międzyrzeczu.	10–11.07.2017 r.
40.	Udział Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w wizytacji Domu Pomocy Społecznej w Jordanowie – badanie prewencyjne.	12–13.07.2017 r.
41.	Zakład Opiekuńczo – Leczniczy w Brwinowie – badanie prewencyjne.	17-18.07.2017 r.
42.	Stołeczny Ośrodek dla Osób Nietrzeźwych z Izbą Wytrzeźwień w Warszawie – badanie prewencyjne.	19–20.07.2017 r.
43.	Udział Zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w wizytacji Krajowego Mechanizmu Prewencji w Wojewódzkim Szpitalu Zespolonym im. L. Rydygiera – Oddział Kliniczny VI Psychiatrii Młodzieży w Toruniu.	01–02.08.2017 r.
44.	Zakład Poprawczy w Witkowie – badanie prewencyjne.	03-04.08.2017 r.
45.	Zakład Poprawczy i Schronisko dla Nieletnich w Konstantynowie Łódzkim – badanie prewencyjne.	07–08.08.2017 r.
46.	Placówka Całodobowej Opieki – Zakład dla Chronicznie	09–10.08.2017 r.

	Chorych Kobiet w Warszawie – badanie prewencyjne.	
47.	Ambulatorium dla Nietrzeźwych – Izba Wytrzeźwień w Olsztynie – badanie prewencyjne.	21.08.2017 r.
48.	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Lidzbarku Warmińskim – badanie prewencyjne.	22–24.08.2017 r.
49.	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Warszawie – badanie prewencyjne.	05-06.09.2017 r.
50.	Wojskowy Instytut Medyczny –Klinika Psychiatrii, Stresu Bojowego i Psychotraumatologii w Warszawie – badanie prewencyjne.	07-08.09.2017 r.
51.	Zespół Opieki Zdrowotnej sp. z o.o – Oddział Psychiatryczny w Świętochłowicach – badanie prewencyjne.	11–12.09.2017 r.
52.	Sosnowiecki Szpital Miejski sp. z o.o. – Oddział Psychiatryczny w Sosnowcu – badanie prewencyjne.	13–14.09.2017 r.
53.	Strzeżony Ośrodek dla Cudzoziemców w Krośnie Odrzańskim – badanie prewencyjne.	18–19.09.2017 r.
54.	Dom Pomocy Społecznej w Międzyrzeczu – badanie prewencyjne.	20–21.09.2017 r.
55.	Szpital Miejski św. Jana Pawła II – Oddział Psychiatryczny w Elblągu – badanie prewencyjne.	25–26.09.2017 r.
56.	7. Szpital Marynarki Wojennej – Oddział Psychiatryczny w Gdańsku – badanie prewencyjne.	27–28.09.2017 r.
57.	Dom Pomocy Społecznej „Cichy Zakątek” w Końskich – badanie prewencyjne.	02-03.10.2017 r.
58.	Dom Pomocy Społecznej w Starachowicach – badanie prewencyjne.	04-05.10.2017 r.
59.	Dom Pomocy Społecznej „Jedlina” w Mieni – badanie prewencyjne.	09-10.10.2017 r.
60.	Dom Pomocy Społecznej w Radzyminie – badanie prewencyjne.	11–12.10.2017 r.
61.	Szpital Ogólny w Kolnie – badanie prewencyjne.	16.10.2017 r.
62.	Dom Pomocy Społecznej „Tęczowy Dom” w Ełku – badanie prewencyjne.	17–19.10.2017 r.
63.	Strzeżony Ośrodek i Areszt dla Cudzoziemców w Przemyślu – badanie prewencyjne.	24-26.10.2017 r.
64.	Zakład Poprawczy w Tarnowie – badanie prewencyjne	06-07.11.2017 r.
65.	Izba Wytrzeźwień Tarnowskiego Towarzystwa	08-09.11.2017 r.

	Profilaktyki Społecznej w Tarnowie – badanie prewencyjne	
66.	Centrum Zdrowia Psychicznego – Oddział Psychiatryczny Ogólny w Słupsku – badanie prewencyjne.	13–14.11.2017 r.
67.	Zakład Opiekuńczo-Pielęgnacyjny SON w Słupsku – badanie prewencyjne.	15–16.11.2017 r.
68.	Zakład Opiekuńczo-Leczniczy – NZOZ Ośrodek Rehabilitacyjno-Readaptacyjny „Dom Ciepła” w Warszawie – badanie prewencyjne.	21–22.11.2017 r.
69.	Zakład Opiekuńczo-Leczniczy Zgromadzenia Sióstr Małych Misjonarek Miłosierdzia w Otwocku – badanie prewencyjne.	23–24.11.2017 r.
70.	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Oławie – badanie prewencyjne.	27–28.11.2017 r.
71.	Policyjna Izba Dziecka we Wrocławiu – badanie prewencyjne.	29–30.11.2017 r.
72.	Placówka Całodobowej Opieki „DUOMED” s.c. w Markach – badanie prewencyjne.	04-05.12.2017 r.
73.	Placówka Całodobowej Opieki Dom Opieki „Józefina” w Józefowie – badanie prewencyjne.	06–07.12.2017 r.
74.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w wizytacji Pomieszczeń dla Osób Zatrzymanych przy KPP w Grójcu – badanie prewencyjne.	11.12.2017 r.
75.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy KPP w Sokołowie Podlaskim – badanie prewencyjne.	12.12.2017 r.
76.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy KMP w Płocku – badanie prewencyjne.	13.12.2017 r.

Jednostki wojskowe, Straż Graniczna, Państwowa Straż Pożarna, Izby Celne, Policja oraz Areszty Śledcze i Zakłady Karne – kontrola przestrzegania praw i wolności żołnierzy i funkcjonariuszy

1.	4. Zielonogórski Pułk Przeciwlotniczy – kontrola warunków służby oraz przestrzegania praw żołnierzy. Zdzisław Szałaj, główny specjalista. Leszno, Czerwieńsk.	31.05–02.06.2017 r.
2.	Zakład Karny w Inowrocławiu – kontrola stanu	05–06.06.2017 r.

	przestrzegania praw obywatelskich funkcjonariuszy Służby Więziennej. Wojciech Kardacz, główny specjalista.	
3.	Komenda Miejska Policji w Białymstoku – badanie stanu przestrzegania praw i wolności funkcjonariuszy. Tomasz Oklejak, naczelnik Wydziału, Zdzisław Szałaj, główny specjalista.	25.10.2017 r.

Szpitale – badanie przestrzegania praw pacjentów i personelu medycznego

1.	Spotkanie rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara i zastępczyni RPO Sylwii Spurek z przedstawicielami organizacji pacjenckich dotyczące problemów w systemie ochrony zdrowia. Warszawa.	07.02.2017 r.
2.	Udział zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w wizytacji Szpitala Psychiatrycznego w Starogardzie Gdańskim zainicjowanej skargą pacjenta z udziałem dra Michała Lwa-Starowicza i dra Filipa Szumskiego. Przemysław Kazimirski, zastępca Dyrektora Zespołu, Łukasz Kuczyński starszy radca.	16–18.03.2017 r.

Areszty Śledcze, Policyjne Izby Zatrzymań, Izby Wytrzeźwień i Zakłady Karne – badanie przestrzegania praw osób pozbawionych wolności

1.	Areszt Śledczy oraz Zakład Karny w Krakowie – badanie stanu przestrzegania praw i wolności osadzonych. Michał Kleszcz, główny specjalista.	26.01.2017 r.
2.	Areszt Śledczy w K. – badanie na miejscu sprawy osadzonego z upośledzeniem umysłowym. Michał Kleszcz, główny specjalista oraz Michał Kosobudzki specjalista.	16.02.2017 r.
3.	Zakład Karny w Sz. – badanie spraw na miejscu. Kamil Dunaj, radca, Łukasz Kuczyński starszy radca.	22.02.2017 r.
4.	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Z. – wizytacja i badanie na miejscu sprawy pobicia wychowanków. Pracownicy Biura PT RPO w Katowicach.	01.03.2017 r.
5.	Zakład Karny w K. – wizytacja i badanie sprawy osadzonego z niepełnosprawnością umysłową.	01.03.2017 r.

	Pracownicy Biura PT RPO w Katowicach.	
6.	Udział zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w spotkaniu z osadzonymi w Zakładzie Karnym w Czarnem poświęcone prawom i obowiązkom skazanych w kontekście Konstytucji.	02.04.2017 r.
7.	Zakład Karny w T. – badanie stanu przestrzegania praw osadzonych. Michał Kleszcz, główny specjalista, Bartłomiej Pawłowski, referent prawny.	10.04.2017 r.
8.	Spotkanie z przedstawicielami Centralnego Zarządu Służby Więziennej dotyczące kwestii związanych z możliwością zapoznawania się przez osadzonych z dokumentacją procesową zapisaną na nośnikach cyfrowych. Ewa Dawidziuk, dyrektor Zespołu, Marcin Mazur zastępca Dyrektora Zespołu, Przemysław Kazimirski, zastępca Dyrektora Zespołu. Biuro RPO. Warszawa.	26.05.2017 r.
9.	Wizytacja Aresztu Śledczego w P. w celu zbadania indywidualnej sprawy chorego na schizofrenię. Jolanta Nowakowska główny specjalista, Małgorzata Kiryluk główny specjalista.	12.06.2017 r.
10.	Udział zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w wizytacji Krajowego Ośrodka Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym w Gostyninie. Ewa Dawidziuk, dyrektor Zespołu, Tomasz Rozwadowski główny specjalista.	26.06.2017 r.
11.	Udział zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w wizytacji Aresztu Śledczego w Łodzi z okazji Międzynarodowego Dnia Praw Więźniów. Janina de Michelis, główny specjalista, Zbigniew Kuźma, główny specjalista, Rafał Kulas starszy radca, Justyna Zarecka Radca, Klaudia Kamińska Referent Prawny.	18.07.2017 r.
12.	Udział zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w wizytacji i badaniu sprawy na miejscu w Zakładzie Poprawczym w N. Łukasz Kuczyński starszy radca, Kamil Dunaj, radca.	10–11.08.2017 r.
13.	Areszt Śledczy w P. – badanie sytuacji osób z rozpoznaniem upośledzenia umysłowego w stopniu umiarkowanym, przebywających w jednostkach penitencjarnych. Krzysztof Olkowicz,Główny Koordynator ds. Zdrowia Psychicznego.	10–11.10.2017 r.
14.	Oddział Terapeutyczny i Szpital w Zakładzie Karnym	19–20.10.2017 r.

	w Cz. – badanie sytuacji osób z rozpoznaniem upośledzenia umysłowego w stopniu umiarkowanym, przebywających w jednostkach penitencjarnych. Krzysztof Olkowicz Główny Koordynator ds. Ochrony Zdrowia Psychicznego.	
15.	Areszt Śledczy w K. – badanie sytuacji osób z rozpoznaniem upośledzenia umysłowego w stopniu umiarkowanym, przebywających w jednostkach penitencjarnych.	08–09.11.2017 r.
16.	Zakład Karny w r. – badanie na miejscu sprawy osadzonego. Michał Kleszcz, główny specjalista.	15.12.2017 r.

Ośrodki Strzeżone oraz Areszty dla Cudzoziemców – badanie przestrzegania praw cudzoziemców

1.	Wizytacja w Ośrodku Strzeżonym dla Cudzoziemców w Białej Podlaskiej w reakcji na informację o podjętej przez cudzoziemców akcji protestacyjnej oraz użyciu przez funkcjonariuszy Straży Granicznej środków przymusu bezpośredniego. Marcin Sośniak, naczelnik Wydziału, Joanna Subko, starsza radczyni.	07.04.2017 r.

Spotkania i wizytacje Rzecznika Praw Obywatelskich Zastępczyń RPO, Zastępców RPO oraz przedstawicieli Biura RPO

1.	Udział zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w spotkaniu przedstawicieli KMP z prof. Jackiem Wciórką z Instytutu Psychiatrii i Neurologii zorganizowanym w Biurze RPO. Warszawa.	04.01.2017 r.
2.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w spotkaniu ze spółdzielcami nt. prawa spółdzielczego. Biuro RPO. Warszawa.	23.01.2017 r.
3.	Udział zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w jasełkach noworocznych przygotowanych przez podopiecznych Schroniska dla Nieletnich i Zakładu Poprawczego w Warszawie-Falenicy.	27.01.2017 r.
4.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara	01.02.2017 r.

	oraz zastępczyni RPO Sylwii Spurek w dyskusji nt. „Obraz muzułmanów w polskiej prasie. Jak możemy przeciwdziałać mowie nienawiści i wspierać przekaz rzetelnych informacji". Biuro RPO. Warszawa.	
5.	Udział zastępcy RPO Stanisława Trociuka w ogólnopolskim spotkaniu w ramach akcji „Masz Głos" zorganizowanym przez Fundację Batorego. Raszyn k. Warszawy.	03.02.2017 r.
6.	Udział zastępczyni RPO Sylwii Spurek w „Dniu Radości" zorganizowanym w Domu Braci Jabłkowskich w Warszawie z „Dziećmi z Dworca Brześć", czyli czeczeńskimi dziećmi, które przez parę miesięcy miały problem z przekroczeniem granicy polsko-białoruskiej. Warszawa.	05.02.2017 r.
7.	Spotkanie rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara z uczniami Liceum im. Jacka Kuronia w Warszawie.	06.02.2017 r.
8.	Spotkanie rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara z czytelnikami Polityki Insight. Warszawa.	07.02.2017 r.
9.	Spotkanie rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara z uczniami Liceum im. Antoniego Dobiszewskiego w Warszawie.	09.02.2017 r.
10.	Spotkanie rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara z przedstawicielami Branży Nauki, Oświaty i Kultury Forum Związków Zawodowych. Warszawa.	09.02.2017 r.
11.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w debacie o bezdomności zorganizowanej przez pisma „Magazyn Kontakt" i „Nowy obywatel". Warszawa.	11.02.2017 r.
12.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w prezentacji raportu przygotowanego przez Centrum Badań nad Uprzedzeniami we współpracy z Fundacją Batorego nt. „Mowa nienawiści, mowa pogardy" zorganizowanej w Biurze RPO. Warszawa.	27.02.2017 r.
13.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara oraz zastępczyni RPO Sylwii Spurek w spotkaniu z politykami i przedstawicielami mniejszości muzułmańskiej. Biuro RPO. Warszawa.	28.02.2017 r.
14.	Spotkanie rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara z przedstawicielami organizacji pozarządowych i dyskusja na temat relacji III sektora z rządem, w tym kształtu i zasad działania Narodowego Centrum Rozwoju	02.03.2017 r.

	Społeczeństwa Obywatelskiego. Biuro RPO. Warszawa.	
15.	Spotkanie rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara z Prezydentem RP Andrzejem Dudą dotyczące problemów poruszanych w skargach kierowanych do RPO oraz zgłaszanych podczas spotkań regionalnych. Warszawa.	07.03.2017 r.
16.	Spotkanie rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara i zastępczyni RPO Sylwii Spurek z przedstawicielami Krajowej Rady Rzeczników Konsumentów i UOKiK nt. „Z jakimi problemami zmagają się rzecznicy konsumentów?". Biuro RPO. Warszawa.	08.03.2017 r.
17.	Spotkanie rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara z uczniami Zespołu Szkół Mechanicznych im. Komisji Edukacji Narodowej. Poznań.	10.03.2017 r.
18.	Udział zastępczyni RPO Sylwii Spurek w spotkaniu Koalicji na Rzecz Równych Szans. Warszawa.	10.03.2017 r.
19.	Spotkanie rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara z mieszkańcami Poznania. Poznań.	13.03.2017 r.
20.	Spotkanie rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara z uczniami Liceum im. Sempołowskiej w Warszawie.	17.03.2017 r.
21.	Wizyta zastępczyni RPO Sylwii Spurek w Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i kontrola działania całodobowego, bezpłatnego i gwarantującego anonimowość telefonu dla ofiar przemocy domowej. Warszawa.	21.03.2017 r.
22.	Spotkanie rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara z uczniami liceów, studentami i doktorantami nt. roli i znaczenia organizacji międzynarodowych w dzisiejszym świecie, zorganizowane przez Koło Młodych Dyplomatów w ramach II edycji konferencji naukowej „Uniwersyteckie Dni Dyplomacji". Warszawa.	23.03.2017 r.
23.	Wizyta zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w domu Stowarzyszenia Penitencjarnego „Patronat". Ewa Dawidziuk, dyrektor Zespołu, Kamila Czerwińska Stażystka. Warszawa.	28.03.2017 r.
24.	Spotkanie zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza oraz Ewy Dawidziuk, dyrektor Zespołu z pracownikami Ośrodka Readaptacji Społecznej „Dom Patronatu" w Warszawie.	28.03.2017 r.
25.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara	02.04.2017 r.

	i zastępczyni RPO Sylwii Spurek w dniu otwartym nt. „Otwarci na Konstytucję" zorganizowanym z okazji 20. rocznicy uchwalenia Konstytucji RP z 1997 r. Biuro RPO. Warszawa.	
26.	Spotkanie z lokalnymi dziennikarzami oraz obywatelem Indii – studentem pobitym w Poznaniu. Andrzej Stefański Główny Koordynator ds. Projektów Regionalnych. Poznań.	05.04.2017 r.
27.	Spotkanie rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara z mieszkańcami Gdańska zorganizowane przez Klub Myśli Obywatelskiej im. Tadeusza Mazowieckiego. Gdańsk.	06.04.2017 r.
28.	Udział zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w VI spotkaniu w ramach Klubu Debat o Społeczeństwie obywatelskim zorganizowanym przez Fundację Konrada Adenauera. Warszawa.	06.04.2017 r.
29.	Spotkanie rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara oraz zastępczyni RPO Sylwii Spurek z Pełnomocnikiem Rządu ds. Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania. Warszawa.	11.04.2017 r.
30.	Spotkanie rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara z młodzieżą z Zespołu Szkół nr 6 im. Króla Jana III Sobieskiego z Jastrzębia-Zdroju. Biuro RPO. Warszawa.	20.04.2017 r.
31.	Spotkanie rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara oraz zastępczyni RPO Sylwii Spurek z przedstawicielami Polskiego Towarzystwa Prawa Antydyskryminacyjnego (ogólnopolskiej organizacji zrzeszającej prawników i prawniczki, specjalizujących się w przeciwdziałaniu dyskryminacji). Anna Błaszczak-Banasiak Dyrektorka Zespołu. Biuro RPO. Warszawa.	21.04.2017 r.
32.	Spotkanie rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara oraz zastępczyni RPO Sylwii Spurek z Okręgową Izbą Pielęgniarek i Położnych z Gorlic. Biuro RPO. Warszawa.	24.04.2017 r.
33.	Festiwal Praw Człowieka pod honorowym patronatem RPO. Katarzyna Sobańska-Laskowska Pełnomocnik Terenowy RPO. Kędzierzyn-Koźle.	26.04.2017 r.
34.	Otwarcie Gimnazjalnej Olimpiady Wiedzy o Społeczeństwie zorganizowanej przez Fundację Promocji i Akredytacji Kierunków Ekonomicznych.	11.05.2017 r.

	Katarzyna Jakimowicz Dyrektor Generalny Biura RPO. Dariusz Supeł zastępca Dyrektora Zespołu. Warszawa.	
35.	Spotkanie rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara z gimnazjalistami i licealistami w ramach konferencji Młodych Liderów. Warszawa.	13.05.2017 r.
36.	Spotkanie rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w Pozytywnej Szkole Podstawowej w Gdańsku.	19.05.2017 r.
37.	Spotkanie rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara i Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku Krzysztofa Szerkusa w bibliotece „Stacja Kultura" powstałej w dawnym budynku dworca kolejowego w Rumii. Rumia.	19.05.2017 r.
38.	Spotkanie rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara z osobami transpłciowymi oraz przedstawicielami organizacji działających na rzecz ochrony ich praw. Biuro RPO. Warszawa.	26.05.2017 r.
39.	Spotkanie z mieszkańcami okolic Wrześni w sprawie uciążliwości ferm hodowlanych sąsiadujących z ich domami. Agnieszka Jędrzejczyk, zastępczyni Dyrektora Zespołu, Piotr Mierzejewski zastępca Dyrektora Zespołu oraz Łukasz Kosiedowski, naczelnik Wydziału. Kawęczyn i Marzenina.	26.05.2017 r.
40.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w lekcji o Konstytucji w III Społecznym Liceum Ogólnokształcącym im. Juliusza Słowackiego STO w Krakowie. Joanna Subko, starsza radczyni. Kraków.	29.05.2017 r.
41.	Udział zastępczyni RPO Sylwii Spurek w niezwykłej lekcji historii z Georgem Elbaumem, ocalałym z Holocaustu, zorganizowanej przez Gimnazjum nr 3 w Warszawie.	29.05.2017 r.
42.	Spotkanie zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza z byłymi więźniami w ośrodku readaptacyjnym „Mateusz" w Toruniu.	03.06.2017 r.
43.	Spotkanie zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w Ośrodku Readaptacji Społecznej „Dom Patronatu" w Warszawie. Ewa Dawidziuk, dyrektor Zespołu. Warszawa.	12.06.2017 r.
44.	Spotkanie zastępczyni RPO Sylwii Spurek z uczniami szkoły podstawowej z Mszczonowa. Biuro RPO. Warszawa.	20.06.2017 r.

45.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w Wielkim Finale Zwolnionych z Teorii. Warszawa.	20.06.2017 r.
46.	Spotkanie rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara i zastępczyni RPO Sylwii Spurek z przedstawicielami Koalicji na Rzecz Walki z Łuszczycą. Biuro RPO. Warszawa.	21.06.2017 r.
47.	Spotkanie zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza z Dyrektorami Domów Pomocy Społecznej województwa pomorskiego nt. omówienia raportu rocznego KMP w zakresie funkcjonowania Domów Pomocy Społecznej, zorganizowane przez Starostę Człuchowa. Czarne k. Szczecinka.	22.06.2017 r.
48.	Udział zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w inauguracji XXVI Krajowego i XIV Międzynarodowego Przeglądu Sztuki Więziennej w Sztumie.	23.06.2017 r.
49.	Spotkanie rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara z uczestnikami Szkoły Liderów. Biuro RPO. Warszawa.	28.06.2017 r.
50.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w Letniej Szkole Wiedzy o Społeczeństwie nt. „Oblicza współczesnego patriotyzmu – kształtowanie postaw obywatelskich”. Warszawa.	30.06.2017 r.
51.	Spotkanie rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara z pracownikami klubokawiarni „Życie jest fajne”, zatrudniającej osoby autystyczne. Warszawa.	05.07.2017 r.
52.	Udział zastępczyni RPO Sylwii Spurek w wizytacji osiedla romskiego w Maszkowicach. Marcin Sośniak, naczelnik Wydziału, Joanna Subko, starsza radczyni.	13.07.2017 r.
53.	Udział zastępczyni RPO Sylwii Spurek w spotkaniu w Ambasadzie Francji z okazji Święta Narodowego Francji. Warszawa.	14.07.2017 r.
54.	Udzielanie wyjaśnień i porad przez pracowników Biura RPO w Namiocie Praw Człowieka na Przystanku Woodstock. Dariusz Supeł zastępca Dyrektora Zespołu, Joanna Troszczyńska-Reyman, główny specjalista, Joanna Łodej, specjalistka. Kostrzyn n. Odrą.	02–05.08.2017 r.
55.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w otwarciu Antyrasistowskich Mistrzostw Polski w Piłce Nożnej pod hasłem „Wykopmy Rasizm ze Stadionów” rozgrywanych na Przystanku Woodstock. Kostrzyn n.	03.08.2017 r.

	Odrą.	
56.	Rzecznik Praw Obywatelskich Adam Bodnar był gościem Akademii Sztuk Przepięknych na Przystanku Woodstock. Kostrzyn n. Odrą.	04.08.2017 r.
57.	Senioralia zorganizowane przez Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego. Grzegorz Krawiec, główny specjalista. Bielsko-Biała.	07.08.2017 r.
58.	Spotkanie rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara z przedstawicielami stowarzyszeń: Dzieciakom.Org oraz Dla Dobra w sprawie alimentów i sprawowania opieki naprzemiennej nad dzieckiem. Biuro RPO. Warszawa.	10.08.2017 r.
59.	Spotkanie rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara z przedstawicielami Stowarzyszenia Sędziów THEMIS. Biuro RPO. Warszawa.	30.08.2017 r.
60.	Spotkanie rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara z Salomonem Demissiem, Etiopczykiem pobitym w Warszawie. Andrzej Stefański Główny Koordynator ds. Projektów Regionalnych, Marcin Sośniak, naczelnik Wydziału. Biuro RPO. Warszawa.	05.09.2017 r.
61.	Forum III Wieku towarzyszące XXVII Forum Ekonomicznemu. Barbara Imiołczyk, dyrektor Zespołu. Nowy Sącz, Krynica Zdrój.	06–09.09.2017 r.
62.	VII Ogólnopolskie Forum Inicjatyw Pozarządowych zorganizowane przez Ogólnopolską Federację Organizacji Pozarządowych. Dariusz Supeł Zastępca Dyrektora, Joanna Troszczyńska Reyman, główny specjalista. Warszawa.	08–09.09.2017 r.
63.	Spotkanie zastępcy RPO Stanisława Trociuka z Czeczenką pobitą w Warszawie. Joanna Subko, starsza radczyni, Andrzej Stefański Główny Koordynator ds. Projektów Regionalnych. Biuro RPO. Warszawa.	11.09.2017 r.
64.	Spotkanie rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara z uczniami II Społecznego Liceum im. Pawła Jasienicy w Warszawie.	27.09.2017 r.
65.	Spotkanie rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara i zastępczyni RPO Sylwii Spurek z przedstawicielami Konferencji Przedsiębiorstw Finansowych w Polsce oraz z Krajową Radą Rzeczników Konsumentów nt. „W jaki sposób rozwiązać problem niewłaściwych praktyk w sektorze windykacyjnym?”. Biuro RPO. Warszawa.	27.09.2017 r.

66.	Spotkanie zastępczyni RPO Sylwii Spurek z przedstawicielami Instytutu Zdrowia i Demokracji w celu przedyskutowania działań i doświadczeń Rzecznika oraz Instytutu na rzecz środowiska pielęgniarek i położnych. Biuro RPO. Warszawa.	28.09.2017 r.
67.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w otwarciu wielofunkcyjnej hali sportowej dla wychowanków Ośrodka Szkolno-Wychowawczego dla Niesłyszących w Wejherowie.	29.09.2017 r.
68.	Spotkanie z suwalskimi seniorami pod hasłem „Akademia Pełna Życia". Anna Chabiera, główny specjalista. Suwałki.	17–18.10.2017 r.
69.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara, zastępczyni RPO Hanny Machińskiej oraz zastępczyni RPO Sylwii Spurek z przedstawicielami środowiska lekarzy rezydentów. Biuro RPO. Warszawa.	21.10.2017 r.
70.	Spotkanie rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara i zastępczyni RPO Sylwii Spurek z przedstawicielami Koalicji Równych Szans. Warszawa.	23.10.2017 r.
71.	Spotkanie w szkołach ze Stowarzyszeniem Grupa Stonewall nt. przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową. Anna Mazurczak Naczelniczka Wydziału. Poznań.	28.10.2017 r.
72.	Spotkanie zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z przedstawicielami Centralnego Zarządu Służby Więziennej. Warszawa.	08.11.2017 r.
73.	Rzecznik Praw Obywatelskich Adam Bodnar w ramach Tygodnia Konstytucyjnego przeprowadził lekcję– warsztaty z wykorzystaniem Konstytucji RP dla uczniów XLII Liceum Ogólnokształcącego im. Marii Konopnickiej w Warszawie.	09.11.2017 r.
74.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara oraz zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w projekcji filmu „Historia Ireny Sendlerowej 1910–2008". Biuro RPO. Warszawa.	14.11.2017 r.
75.	Udział zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w otwarciu wystawy w Żydowskim Instytucie Historycznym pt. „Czego nie mogliśmy wykrzyczeć światu". Warszawa.	14.11.2017 r.
76.	Udział zastępczyni RPO Sylwii Spurek w spotkaniu zorganizowanym w ramach kampanii „16 dni przeciw	17.11.2017 r.

	przemocy wobec kobiet". Biuro RPO. Warszawa.	
77.	Spotkanie Pełnomocnika Terenowego RPO we Wrocławiu Katarzyny Laskowskiej – Sobańskiej z młodzieżą IV LO w Wałbrzychu w ramach obchodów Tygodnia Konstytucyjnego. Wałbrzych.	20.11.2017 r.
78.	Spotkanie nt. „Szkoła i kościół – razem czy osobno? Wolność sumienia i wyznania w edukacji publicznej". Joanna Subko, starsza radczyni, Marcin Malecko, referent prawny. Kraków.	23.11.2017 r.
79.	Spotkanie zastępczyni RPO Sylwii Spurek i zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z przedstawicielami organizacji pozarządowych nt. „Jak rozwiązać kwestie powstawania w pobliżu domostw inwestycji będących źródłem przykrych zapachów?" Biuro RPO. Warszawa.	24.11.2017 r.
80.	Spotkanie rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara z przedstawicielami Związku Nauczycielstwa Polskiego. Dariusz Supeł zastępca Dyrektora Zespołu. Łódź.	27.11.2017 r.
81.	Wykład rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara nt. „Biorąc Konstytucję poważnie. Ochrona praw i wolności człowieka po kryzysie konstytucyjnym" dla uczestników kursu „Dura lex, sed lex – różne oblicza polskiego prawa" zorganizowany na Uniwersytecie Warszawskim. Warszawa.	28.11.2017 r.
82.	Spotkanie zastępczyni RPO Sylwii Spurek ze studentami Uczelni Łazarskiego nt. „16 dni przeciw przemocy wobec kobiet". Warszawa.	29.11.2017 r.
83.	Spotkanie zastępczyni RPO Sylwii Spurek z klientkami Niebieskiej Linii IPZ. Warszawa.	29.11.2017 r.
84.	Spotkanie zastępczyni RPO Sylwii Spurek z klientkami Centrum Praw Kobiet. Warszawa.	30.11.2017 r.
85.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w warsztatach zorganizowanych przez Fundację NeuroPozytywni reprezentującej pacjentów dotkniętych chorobami mózgu. Warszawa.	01.12.1017 r.
86.	Spotkanie zastępczyni RPO Sylwii Spurek ze studentami SWPS nt. „16 dni przeciw przemocy wobec kobiet". Warszawa.	04.12.2017 r.
87.	Udział zastępczyni RPO Sylwii Spurek w symulacji rozprawy w ramach kampanii „16 dni przeciw przemocy	04.12.2017 r.

	wobec kobiet” w Sądzie Okręgowym Warszawa-Praga zorganizowanej przez Okręgową Radę Adwokacką. Warszawa	
88.	Spotkanie zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z grupą byłych więźniów obozu Mauthausen-Gusen i ich rodzinami. Biuro RPO. Warszawa.	06.12.2017 r.
89.	Spotkanie zastępczyni RPO Sylwii Spurek ze studentami Akademii Leona Koźmińskiego nt. „16 dni przeciw przemocy wobec kobiet”. Warszawa.	11.12.2017 r.
90.	Udział zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w przyjęciu jubileuszowym z okazji 15. rocznicy założenia biura Fundacji im. Heinricha Bölla w Warszawie oraz 100. rocznicy urodzin Heinricha Bölla. Warszawa.	14.12.2017 r.

Ważniejsze konferencje i seminaria z udziałem Rzecznika Praw Obywatelskich, Zastępczyń RPO, Zastępców RPO oraz pracowników Biura

1.	Udział zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w uroczystym ślubowaniu aplikantów adwokackich zorganizowanym przez Dziekana Okręgowej Rady Adwokackiej w Warszawie.	02.01.2017 r.
2.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w debacie nt. „Bezpośrednie stosowanie Konstytucji w działalności orzeczniczej sędziów” zorganizowanej przez Uniwersytet Warszawski.	16.01.2017 r.
3.	Udział zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w V Debacie Regionalnej Krajowego Mechanizmu Prewencji. Justyna Lewandowska, dyrektor Zespołu, Przemysław Kazimirski zastępca Dyrektora Zespołu oraz Justyna Zarecka Starszy Referent. Wrocław.	17.01.2017 r.
4.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara oraz zastępczyni RPO Sylwii Spurek w seminarium nt. „Bezpieczeństwo pacjenta – prawo i praktyka”. Biuro RPO. Łukasz Kosiedowski, naczelnik Wydziału. Warszawa.	19.01.2017 r.
5.	Udział zastępczyni RPO Sylwii Spurek w konferencji noworocznej Stowarzyszenia Dziennikarze dla Zdrowia.	20.01.2017 r.

	Warszawa.	
6.	Udział zastępcy RPO Stanisława Trociuka w seminarium podsumowującym wyniki prac zespołu ds. modyfikacji przepisów o postępowaniu administracyjnym zorganizowanym przez Naczelny Sąd Administracyjny. Warszawa.	23.01.2017 r.
7.	Wykład prof. Michaela O'Flaherty'ego nt. „Chroniąc Prawa Człowieka w dzisiejszej Europie". Mirosław Wróblewski, dyrektor Zespołu. Poznań.	23.01.2017 r.
8.	Udział zastępczyni RPO Sylwii Spurek w konferencji nt. „Klient w centrum uwagi – szanse i wyzwania" zorganizowanej przez Rzecznika Finansowego. Warszawa.	25.01.2017 r.
9.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara i zastępczyni RPO Sylwii Spurek w konferencji nt. „Nawoływania do nienawiści w internecie". Biuro RPO. Warszawa.	27.01.2017 r.
10.	Udział zastępczyni RPO Sylwii Spurek w posiedzeniu senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, dotyczącym bezczynności rad gmin/miast w zakresie załatwiania skarg kierowanych przez obywateli i braku skutecznych środków prawnych w przypadku niezałatwienia skargi w terminie.	01.02.2017 r.
11.	Wręczenie przez rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara odznaki honorowej za zasługi dla ochrony praw człowieka ks. Robertowi Sitarkowi. Anna Grzelak, główny specjalista. Wrocław.	02.02.2017 r.
12.	Seminarium nt. „Realizacja zasady tajności głosowania w polskim systemie wyborczym". Jarosław Zbieranek, główny specjalista. Toruń.	02.02.2017 r.
13.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w debacie nt. bezdomności zorganizowanej przez pisma „Magazyn Kontakt" i „Nowy Obywatel". Warszawa.	11.02.2017 r.
14.	Udział zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w VI Debacie Regionalnej Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur. Przemysław Kazimirski zastępca Dyrektora Zespołu, Rafał Kulas Radca oraz Justyna Zarecka Starszy referent. Szczecin.	15–16.02.2017 r.

15.	Udział zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w konferencji nt. problemów seniorów cierpiących na depresję w ramach kampanii „Twarze depresji. Nie oceniam. Akceptuję" zorganizowanej przez Stowarzyszenie Aktywnie Przeciwko Depresji, Fundację ITAKA – Centrum Poszukiwań Ludzi Zaginionych, Stowarzyszenie „mali bracia Ubogich" oraz Ogólnopolską Federację Stowarzyszeń Uniwersytetów Trzeciego Wieku. Warszawa.	23.02.2017 r.
16.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w konferencji poświęconej prawom obywatelskim i zmianom projektowanym w systemie sądownictwa powszechnego zorganizowanej przez Okręgową Radę Adwokacką. Opole.	23.02.2017 r.
17.	Konferencja podsumowująca kampanię społeczną „(w) Prawie Równi" zorganizowana przez starostę wejherowskiego. Krzysztof Szerkus Pełnomocnik Terenowy RPO w Gdańsku. Wejherowo.	24.02.2017 r.
18.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w seminarium naukowym połączonym z prezentacją monografii „Wybrane aspekty praw człowieka a bioetyka". Biuro RPO. Warszawa.	24.02.2017 r.
19.	Udział zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w Gali Evening Pracodawców Pomorza i wystąpienie na temat działań Rzecznika skierowanych na zapewnienie stabilności podatkowej oraz współpracy z pracodawcami w celu zwiększenia ściągalności alimentów. Gdańsk.	24.02.2017 r.
20.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w prezentacji raportu „Mowa Pogardy, Mowa Nienawiści" zorganizowanej przez Fundację im. Stefana Batorego oraz Rzecznika Praw Obywatelskich. Warszawa.	27.02.2017 r.
21.	Udział zastępczyni RPO Sylwii Spurek w konferencji antysmogowej zorganizowanej przez Rzecznika Praw Obywatelskich we współpracy z organizacjami pozarządowymi. Warszawa.	01.03.2017 r.
22.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w seminarium nt. „Relacje RZĄD – III SEKTOR.	02.03.2017 r.

	Praktyczne wymiary realizacji wolności zrzeszania się". Biuro RPO. Warszawa.	
23.	Udział zastępcy RPO Stanisława Trociuka w konferencji nt. „Sędzia a Konstytucja. Kryzys sądownictwa konstytucyjnego a rozproszona kontrola zgodności prawa z Konstytucją" zorganizowanej przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego, Stowarzyszenie Sędziów Polskich IUSTITIA, Krajową Radę Sądownictwa, Naczelną Radę Adwokacką, Krajową Radę Radców Prawnych, Polską Akademię Umiejętności oraz Rzecznika Praw Obywatelskich. Mirosław Wróblewski, dyrektor Zespołu, Agnieszka Grzelak zastępca Dyrektora Zespołu, Marcin Mrowicki, główny specjalista. Katowice, Kraków.	02–05.03.2017 r.
24.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w uroczystej gali Szkoły Dialogu, realizowanej przez fundację Forum Dialogu na temat wielowiekowej obecności Żydów w Polsce oraz ich wkładu w rozwój społeczny. Warszawa.	03.03.2017 r.
25.	Międzynarodowa konferencja naukowa nt. „Sitque ibi scienciarum preualencium margarita… Prawo a edukacja na przestrzeni wieków" zorganizowana przez Koło Naukowe Historii Państwa i Prawa TBSP Uniwersytetu Jagiellońskiego. Magdalena Sobas, starszy referent. Kraków.	04.03.2017 r.
26.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w gali podsumowującej 25. Finał Wielkiej Orkiestry Świątecznej Pomocy. Warszawa.	07.03.2017 r.
27.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w I Ogólnopolskim Forum Dobrych Praktyk nt. „O przemocy wobec dzieci i młodzieży". Łódź.	09.03.2017 r.
28.	III Ogólnopolska Konferencja Naukowa nt. „Systemy polityczne i partyjne. Polska. Europa. Świat" zorganizowana przez Instytut Politologii Uniwersytetu Gdańskiego. Jarosław Zbieranek, główny specjalista. Gdańsk.	09–10.03.2017 r.
29.	Panel dyskusyjny nt. „OPP strategicznym narzędziem transformacji obszaru pozarządowego" zorganizowany	13.03.2017 r.

	podczas konferencji „Welcome forum in Toruń” przez Stowarzyszenie „Integracja i Współpraca”. Jarosław Zbieranek, główny specjalista. Toruń.	
30.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara i zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w konferencji nt. „Lokalne wsparcie w zdrowiu psychicznym”. Biuro RPO. Warszawa.	14.03.2017 r.
31.	Konferencja nt. „W trosce o naszą przyszłość – rola wsparcia instytucjonalnego dla osób psychicznie chorych i niepełnosprawnych intelektualnie” zorganizowana przez pracowników Domów Pomocy Społecznej Powiatu Gostyńskiego i przy wsparciu starosty gostyńskiego. Piotr Mąkosa, główny specjalista. Grabonóg.	14.03.2017 r.
32.	Udział zastępczyni RPO Sylwii Spurek w spotkaniu przedstawicieli organizacji pozarządowych nt. przemocy wobec kobiet, zorganizowanym przez Stowarzyszenie Głosy Przeciw Przemocy. Biuro RPO. Warszawa.	15.03.2017 r.
33.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara, zastępczyni RPO Sylwii Spurek oraz Anny Błaszczak-Banasiak Dyrektorki Zespołu w posiedzeniu Zarządu Europejskiej Sieci Organów ds. Równego Traktowania Equinet. Biuro RPO. Warszawa.	16.03.2017 r.
34.	Ogólnopolska konferencja naukowa nt. „Wpływ międzynarodowych instytucji konwencjonalnych na przestrzeganie przez państwa praw człowieka” zorganizowana przez Koło Naukowe Prawa Międzynarodowego i Europejskiego Uniwersytetu Rzeszowskiego. Mirosław Wróblewski, dyrektor Zespołu. Rzeszów.	16.03.2017 r.
35.	Konferencja nt. „ Sport a przestępczość zorganizowana” zorganizowana przez Uniwersytet Mikołaja Kopernika. Karolina Jasiak, główny specjalista. Toruń.	16.03.2017 r.
36.	Udział zastępczyni RPO Sylwii Spurek w konferencji nt. „Strategia bezpieczeństwo: przeciwdziałanie oraz zwalczanie radykalizmu i terroryzmu we współczesnym świecie”, zorganizowanej przez Instytut Nauk Politycznych UW. Warszawa.	20.03.2017 r.

37.	Wykład rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara na Uniwersytecie Warszawskim nt. „Poczekajmy trochę, może się rozwidni… Ochrona praw obywatelskich w czasie turbulencji, burzy i naporu". Warszawa.	21.03.2017 r.
38.	Udział zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w posiedzeniu Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Sejmu RP na temat mediacji w postępowaniu wykonawczym. Warszawa.	21.03.2017 r.
39.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w uroczystym podsumowaniu Olimpiady o prawach i wolnościach obywatelskich zorganizowanym przez Uczelnię Łazarskiego pod honorowym patronatem RPO. Warszawa.	22.03.2017 r.
40.	II Międzynarodowa Konferencja nt. „W poszukiwaniu europejskiej doktryny wolności słowa" pod honorowym patronatem RPO. Aleksandra Kistowska, starszy radca. Poznań.	22–24.03.2017 r.
41.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. „Organ ochrony danych osobowych w obliczu wyzwań" zorganizowanej przez Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych z udziałem przedstawicieli Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Senatu RP. Kraków.	24.03.2017 r.
42.	Ogólnopolska konferencja nt. „XX-lecie Konstytucji RP" zorganizowana przez Interdyscyplinarne Koło Myśli Prawnej „Sapere Aude". Magdalena Sobas Starszy Referent. Warszawa.	24.03.2017 r.
43.	Udział zastępcy RPO Stanisława Trociuka w seminarium nt. „Konieczne zmiany w polskim prawie wyborczym – rozważania w kontekście OBWE". Biuro RPO. Warszawa.	28.03.2017 r.
44.	„Dni Wydziału Prawa" na Uniwersytecie w Białymstoku. Agnieszka Grzelak Zastępca Dyrektora.	29.03.2017 r.
45.	Udział zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w posiedzeniu Zespołu ds. Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w MSZ. Justyna Lewandowska, dyrektor Zespołu, Marcin Mazur zastępca Dyrektora Zespołu, Małgorzata Świętczak zastępczyni Dyrektora Zespołu i Marcin Malecko, referent	30.03.2017 r.

	prawny. Warszawa.	
46.	Wykład rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara nt. „Bezpieczeństwo praw człowieka i obywatela” zorganizowany przez Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.	31.03.2017 r.
47.	Udział zastępcy RPO Stanisława Trociuka w konferencji nt. „Co dalej z demokratycznym państwem prawa” zorganizowanej w ramach X Ogólnopolskiego Zjazdu Kół Naukowych Prawa Konstytucyjnego. Warszawa.	31.03.2017 r.
48.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w XXII zebraniu delegatów Stowarzyszenia Sędziów Polskich IUSTITIA. Mszczonów.	01.04.2017 r.
49.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w obchodach 20. rocznicy uchwalenia obowiązującej Konstytucji RP. Biuro RPO. Warszawa.	02.04.2017 r.
50.	Udział zastępczyni RPO Sylwii Spurek w gali zorganizowanej przez Wysokie Obcasy jako nominowanej do nagrody Superbohaterki. Warszawa.	03.04.2017 r.
51.	Udział zastępcy RPO Stanisława Trociuka w obchodach 20-lecia Konstytucji zorganizowanych przez Sejmik Województwa Łódzkiego. Piotrków Trybunalski.	04.04.2017 r.
52.	Udział zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w uroczystości wręczenia nagrody radia TOK FM. Warszawa.	04.04.2017 r.
53.	Ogólnopolska konferencja naukowa nt. „Gospodarczo – prawne aspekty postępowania w sprawach szkód górniczych” zorganizowana przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Magdalena Sobas, starszy referent. Katowice.	04.04.2017 r.
54.	Udział zastępczyni RPO Sylwii Spurek w uroczystości wręczenia nagród TOK FM im. Anny Laszuk, Warszawa.	04.04.2017 r.
55.	Udział zastępcy RPO Stanisława Trociuka w seminarium nt. „System nieodpłatnej pomocy prawnej” zorganizowanym przez Kancelarię Prezydenta RP. Warszawa.	05.04.2017 r.
56.	Ogólnopolska konferencja naukowa nt. „System ratownictwa medycznego, dawstwo i transplantologia	05.04.2017 r.

	w ujęciu prawnym oraz praktycznym" zorganizowana przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Aleksandra Wentkowska, pełnomocnik Terenowy RPO oraz Magdalena Sobas Starszy referent. Katowice.	
57.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. „Personal Democracy Forum" zorganizowanej przez Fundację ePaństwo. Gdańsk.	06.04.2017 r.
58.	Seminarium o charakterze pilotażowym nt. „Współczesne problemy dotyczące rządów prawa" z udziałem prof. Armina von Bogdandy'ego. Biuro RPO. Warszawa.	07.04.2017 r.
59.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w uroczystości wręczenia dyplomów przedstawicielom organizacji i instytucji wyróżnionym wpisem do Złotej Księgi Dobrych Praktyk na Rzecz Społecznego Uczestnictwa Osób Starszych. Biuro RPO. Warszawa.	10.04.2017 r.
60.	Udział zastępcy RPO Stanisława Trociuka w konferencji nt. „Norma postępowania karnego. Sędzia wobec zmian w prawie karnym procesowym" zorganizowanej przez Katedrę Postępowania Karnego Uniwersytetu Wrocławskiego pod honorowym patronatem RPO. Wrocław.	10.04.2017 r.
61.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara oraz zastępczyni RPO Sylwii Spurek w wykładzie otwartym pamięci dr Leny Kondratiewej-Bryzik, który wygłosiła prof. Ewa Łętowska nt. „Traktując poważnie art. 18 Konstytucji" zorganizowanym przez Poznańskie Centrum Praw Człowieka Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk wraz z Rzecznikiem Praw Obywatelskich, Katedrą Prawa Konstytucyjnego WPIiE Uniwersytetu Wrocławskiego oraz Zakładem Praw Człowieka WPiA Uniwersytetu Warszawskiego. Warszawa.	11.04.2017 r.
62.	Udział zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w VII Debacie Regionalnej Krajowego Mechanizmu Prewencji. Justyna Lewandowska, dyrektor Zespołu, Przemysław Kazimirski zastępca Dyrektora Zespołu, Justyna Zarecka starszy referent. Białystok.	12.04.2017 r.

63.	Ogólnopolska konferencja naukowa CETA zorganizowana przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Magdalena Sobas starszy referent. Katowice.	12.04.2017 r.
64.	Udział zastępczyni RPO Sylwii Spurek w obchodach 74. rocznicy wybuchu powstania w getcie warszawskim. Warszawa.	19.04.2017 r.
65.	Debata nt. „Zrównoważone Miasta i Zrównoważona Energia", zorganizowana przez Global Compact Poland oraz Najwyższą Izbę Kontroli. Piotr Mierzejewski zastępca Dyrektora Zespołu. Warszawa.	20.04.2017 r.
66.	Konferencja nt. „Obowiązek alimentacyjny w świetle prawa cywilnego, administracyjnego i karnego" zorganizowana przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego. Ewa Dawidziuk, dyrektor Zespołu. Kraków.	20.04.2017 r.
67.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. „Panorama prawnych aspektów wielokulturowości społeczeństwa" zorganizowanej przez Instytut Prawa i Administracji Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu pod honorowym patronatem RPO. Poznań.	20.04.2017 r.
68.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w międzynarodowej konferencji „Cultural Heritage in the European Union: Legal Perspectives and Contemporary Challenges" zorganizowanej przez Polską Grupę ILA oraz redakcję półrocznika „Santander Art and Culture Law Review". Warszawa.	21.04.2017 r.
69.	Udział zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w wykładzie dla studentów prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego nt. „Polityka karna państwa". Biuro RPO. Warszawa.	21.04.2017 r.
70.	Konferencja nt. „Polityka Unii Europejskiej w dziedzinie praw człowieka wobec ONZ i organizacji regionalnych" zorganizowana przez Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu. Zuzanna Rudzińska-Bluszcz Główny Koordynator ds. Strategicznych Postępowań Sądowych. Poznań.	21.04.2017 r.
71.	Udział zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w III	21–22.04.2017 r.

	Międzynarodowym Kongresie Psychiatrii Sądowej pod honorowym patronatem RPO. Łódź.	
72.	Interdyscyplinarna konferencja naukowo-badawcza nt. „Mieszkanie: prawem, przywilejem czy towarem" zorganizowana przez Łódzkie partnerstwo Pomocy w sytuacji Wykluczenia i Bezdomności we współpracy z Uniwersytetem Łódzkim. Magdalena Sobas, starszy referent. Łódź.	22.04.2017 r.
73.	Wykład rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara dla studentów Wyższej Szkoły Ekonomii, Prawa i Nauk Medycznych im. E. Lipińskiego w Kielcach. Kielce.	22.04.2017 r.
74.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. „Akcja Wisła w 1947 roku: Wydarzenia, konteksty, współczesna kwalifikacja" zorganizowanej przez Instytut Studiów Politycznych PAN. Warszawa.	24.04.2017 r.
75.	Udział zastępcy RPO Stanisława Trociuka w koncercie charytatywnym „Jesteśmy (z) Nadzieją" na rzecz Przychodni dla Bezdomnych zorganizowanym przez Stowarzyszenie Lekarze Nadziei. Warszawa.	24.04.2017 r.
76.	Udział zastępcy RPO Stanisława Trociuka w panelu inauguracyjnym podczas II Forum Mieszkaniowego – dorocznej konferencji poświęconej problematyce mieszkaniowej zorganizowanej przez Fundację Habitat for Humanity Poland oraz firmę Wienerberger. Warszawa.	26.04.2017 r.
77.	Udział zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza, Lesława Nawackiego Dyrektora Zespołu oraz Tomasza Oklejaka Naczelnika Wydziału w I Kongresie Przewodniczących Zarządów Terenowych NSZZ Policjantów zorganizowanym przez NSZZ Policjantów. Rawa Mazowiecka.	26.04.2017 r.
78.	Udział zastępczyni RPO Sylwii Spurek w obchodach święta Szkoły Głównej Handlowej. Warszawa.	26.04.2017 r.
79.	Udział zastępczyni RPO Sylwii Spurek w Gali Nagród Lewiatan. Warszawa.	26.04.2017 r.
80.	Udział zastępczyni RPO Sylwii Spurek w II Kongresie języka prawnego i prawniczego. Warszawa.	27.04.2017 r.
81.	Udział zastępcy RPO Stanisława Trociuka w 25.	28.04.2017 r.

	Dorocznym Spotkaniu Zarządu Głównego Polskiej Sekcji Międzynarodowej Komisji Prawników. Warszawa.	
82.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w obchodach 70. rocznicy akcji „Wisła” zorganizowanych przez Komisję Wschodnioeuropejską Polskiej Akademii Umiejętności oraz Stowarzyszenie Łemków. Przemyśl.	28.04.2017 r.
83.	Udział w obchodach 70. rocznicy akcji „Wisła”. Andrzej Stefański Główny Koordynator ds. Projektów Regionalnych. Uście Gorlickie, Gorlice, Kraków.	28.04.2017 r.
84.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w uroczystości wręczenia bryg. Danielowi Dryniakowi odznaki honorowej „Za zasługi dla ochrony praw człowieka”. Barbara Imiołczyk, dyrektor Zespołu, Anna Grzelak, główny specjalista. Przemyśl.	28.04.2017 r.
85.	Udział zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w Święcie Straży Pożarnej w Człuchowie.	03.05.2017 r.
86.	Udział zastępcy RPO Stanisława Trociuka w dorocznym Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego. Warszawa.	08.05.2017 r.
87.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w Kongresie Zdrowia Psychicznego pod honorowym patronatem RPO. Warszawa.	08.05.2017 r.
88.	Udział zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w VIII Debacie Regionalnej Krajowego Mechanizmu Prewencji. Justyna Lewandowska, dyrektor Zespołu, Przemysław Kazimirski zastępca Dyrektora Zespołu, Justyna Zarecka, starszy referent. Rzeszów.	10.05.2017 r.
89.	Udział zastępczyni RPO Sylwii Spurek w seminarium nt. „Edukacja antydyskryminacyjna. Jak? Gdzie? Dla kogo?”. Warszawa.	10.05.2017 r.
90.	Malborskie Dni Seniora z prezentacją dotyczącą prac nad Konwencją o prawach osób starszych. Anna Chabiera, główny specjalista. Malbork.	10.05.2017 r.
91.	II Konferencja Penitencjarna nt. „Cele wykonywania kary izolacyjnej” zorganizowana przez Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie. Justyna Lewandowska, dyrektor Zespołu. Olsztyn.	11.05.2017 r.

92.	Konferencja nt. „Rynek farmaceutyczny w przededniu zmian: Kto zyska, kto straci?" zorganizowana przez Gazetę Farmaceutyczną. Warszawa.	11.05.2017 r.
93.	Ogólnopolska konferencja naukowa nt. „Nowelizacja Kodeksu Postępowania Administracyjnego", zorganizowana przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Marcin Pachota, główny specjalista. Katowice.	11.05.2017 r.
94.	Udział zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w XXII Zgromadzeniu Ogólnym Związku Powiatów Polskich. Kołobrzeg.	11–12.05.2017 r.
95.	Udział zastępcy RPO Stanisława Trociuka w ogólnopolskiej konferencji naukowej zorganizowanej przez VI Kongres Kół Naukowych Uniwersytetu Adama Mickiewicza nt. „Społeczeństwo obywatelskie" pod honorowym patronatem RPO. Poznań.	16–17.05.2017 r.
96.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. „Fighting for Democracy". Biuro RPO. Warszawa.	17.05.2017 r.
97.	Udział zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w konferencji nt. „Izby wytrzeźwień a policyjne pomieszczenia dla osób zatrzymanych – ku modelowi optymalnemu, proponowane zmiany w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi" zorganizowanej przez Stowarzyszenie Dyrektorów i Głównych Księgowych Izb Wytrzeźwień w Polsce. Muszyna.	17.05.2017 r.
98.	Konferencja nt. „Współczesne prawo międzynarodowe – idee a rzeczywistość", zjazd katedr i zakładów prawa międzynarodowego zorganizowana przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego. Agnieszka Grzelak zastępca Dyrektora Zespołu. Międzyzdroje.	17–19.05.2017 r.
99.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w konferencji otwierającej 16. ogólnopolskie spotkanie organizacji działających na obszarach wiejskich nt. „Zanim będzie za późno". Maróz pod Olsztynkiem.	18.05.2017 r.
100.	IV Międzynarodowa Konferencja nt. „Europa wobec wyzwań XXI wieku Bohaterowie i Antybohaterowie" zorganizowana przez Centrum Badań Holokaustu	18.05.2017 r.

	Uniwersytetu Jagiellońskiego. Zuzanna Rudzińska-Bluszcz Główny Koordynator ds. Strategicznych Postępowań Sądowych. Oświęcim. Katowice.	
101.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. „Przeciwdziałanie bezdomności: Solidarność w działaniu" zorganizowanej przez FEANTSA (Europejska Federacja Organizacji Pomagających Bezdomnym), Towarzystwo Pomocy im. Św. Brata Alberta oraz Urząd Miejski w Gdańsku. Kamilla Dołowska, dyrektor Zespołu, Artur Zalewski, naczelnik Wydziału. Gdańsk.	19.05.2017 r.
102.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w Kongresie Prawników Polskich zorganizowanym przez Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia", Naczelną Radę Adwokacką oraz Krajową Radę Radców Prawnych. Mirosław Wróblewski, dyrektor Zespołu, Anna Figurniak, naczelnik Wydziału. Katowice.	20.05.2017 r.
103.	V Ogólnopolski Zjazd Młodych Karnistów zorganizowany przez Katedrę Prawa Karnego Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu pod honorowym patronatem RPO.	21.05.2017 r.
104.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. „Lokalna polityka senioralna jako gwarancja realizacji praw osób starszych. Od dobrych praktyk do rozwiązań systemowych" zorganizowanej przez senatora M. Augustyna. Barbara Imiołczyk, dyrektor Zespołu oraz Justyna Zarecka Radca. Piła.	22.05.2017 r.
105.	Udział zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w podsumowaniu wizyty CPT (Europejski Komitet do Spraw Zapobiegania Torturom) **w** Polsce zorganizowanym przez Ministerstwo Sprawiedliwości. Warszawa.	22.05.2017 r.
106.	Konferencja nt. „Wiktymologia – wczoraj i dziś" zorganizowana z okazji wręczenia prof. Ewie Bieńkowskiej Księgi Pamiątkowej. Valerii Vachev, główny specjalista. Warszawa.	23.05.2017 r.
107.	Konferencja Naukowa nt. „Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych – interpretacje	23.05.2017 r.

	i stosowanie" zorganizowana przez Katedrę Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji UAM w Poznaniu. Kamilla Dołowska, dyrektor Zespołu. Poznań.	
108.	Udział zastępcy RPO Stanisława Trociuka w Pierwszym Seminarium Obywatelsko-Prawniczym zorganizowanym przez Fundację Praw Podatnika pod honorowym patronatem RPO. Warszawa.	24.05.2017 r.
109.	Ogólnopolska Konferencja Naukowa nt. „Prawa człowieka – przywilej czy ograniczenie? Interdyscyplinarny dyskurs o prawach ludzi we współczesnym świecie" zorganizowana przez Fundację Praw Podatnika pod honorowym patronatem RPO. Krzysztof Szerkus Pełnomocnik Terenowy RPO w Gdańsku. Warszawa.	24.05.2017 r.
110.	Udział zastępcy RPO Stanisława Trociuka w konferencji nt. „Udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości" zorganizowanej przez Krajową Radę Sądownictwa we współpracy ze Stowarzyszeniem Krajowej Rady Sędziów Społecznych. Warszawa.	25.05.2017 r.
111.	III Konwent Kobiet Sukcesu zorganizowany przez Wyższą Szkołę Humanitas wraz z działającym w jej strukturach Centrum Rozwoju Kobiet. Aleksandra Wentkowska Pełnomocnik Terenowy RPO w Katowicach. Sosnowiec.	25.05.2017 r.
112.	Konferencja nt. „Badania kliniczne – porozmawiajmy o innowacjach", zorganizowana przez organizacje: INFARMA, GCP.pl i POLCRO oraz Warszawski Uniwersytet Medyczny. Ewa Osińska Starszy Specjalista. Warszawa.	25.05.2017 r.
113.	Seminarium naukowe nt. „Uniwersytet bez dyskryminacji" zorganizowane przez Pełnomocnika Rektora UAM ds. równego traktowania. Anna Mazurczak, naczelnik Wydziału. Poznań	25.05.2017 r.
114.	Międzynarodowa interdyscyplinarna konferencja naukowa nt. „Wyzwania współczesnego prawa wyborczego – edycja IV" zorganizowana przez Studenckie Koło Naukowe Prawa Wyborczego „Elektor" UMK pod honorowym patronatem RPO. Jarosław Zbieranek, główny specjalista. Toruń.	26.05.2017 r.
115.	II Ogólnopolska Konferencja Naukowa nt. „Hipokrates	26.05.2017 r.

	przed sądem" zorganizowana przez SKN Prawa Biomedycznego oraz NK Prawa Pracy i Zabezpieczenia Społecznego. Magdalena Sobas, starszy referent. Wrocław.	
116.	Ogólnopolska konferencja naukowa nt. „Ius suum cuique" zorganizowana przez Koło Naukowe Utriusque Iuris. Magdalena Sobas, starszy referent. Warszawa.	27.05.2017 r.
117.	Udział zastępczyni RPO Sylwii Spurek w finałowej gali konkursu Dobroczyńca Roku. Warszawa.	29.05.2017 r.
118.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w posiedzeniu Komisji Spraw Europejskich Polskiej Akademii Umiejętności w Krakowie. Kraków.	29.05.2017 r.
119.	Konferencja nt. „Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej a w szczególności problematyka Karty Praw Podstawowych UE" zorganizowana przez OBWE ODHIR. Mirosław Wróblewski, dyrektor Zespołu. Wrocław.	29.05.2017 r.
120.	Udział zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w konferencji nt. „Reprezentacja Rzeczypospolitej Polskiej przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka – ponad dwie dekady doświadczeń" zorganizowanej przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Warszawa.	30.05.2017 r.
121.	Konferencja nt. „Fundamental Rights in the European Union and the National Identily of the Members States". Agnieszka Grzelak Zastepca Dyrektora Zespołu. Wrocław.	30.05.2017 r.
122.	Udział zastępczyni RPO Sylwii Spurek w konferencji zorganizowanej z okazji obchodów Światowego Dnia Stwardnienia Rozsianego pod hasłem „Życie z SM". Warszawa.	31.05.2017 r.
123.	II Ogólnopolska Konferencja Naukowa nt. „Aktualne problemy prawa wyborczego ze szczególnym uwzględnieniem roli samorządów" zorganizowana przez Instytut Prawa, Administracji i Zarządzania oraz Koło Naukowe Prawa Konstytucyjnego działającego przy Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie pod honorowym patronatem RPO. Jarosław Zbieranek, główny specjalista. Częstochowa.	31.05.2017 r.
124.	Konferencja „Zrozumieć i przełamać lęk. Niepełnosprawność w miejscu pracy" zorganizowana	01.06.2017 r.

	przez Think Tank Diversity Hub pod honorowym patronatem RPO. Aleksandra Wentkowska Pełnomocnik Terenowy RPO w Katowicach. Kraków.	
125.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w seminarium poświęconym problematyce testów genetycznych zorganizowanym przez Rzecznika Praw Obywatelskich we współpracy z Samorządem Studentów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego. Mirosław Wróblewski, dyrektor Zespołu. Gdańsk.	01–02.06.2017 r.
126.	III Kongres Srebrna Małopolska zorganizowany przez Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Stowarzyszenie Pomocy Ludziom Starszym i Niepełnosprawnym im. Papieża Jana Pawła II. Anna Chabiera, główny specjalista. Kraków.	02.06.2017 r.
127.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w seminarium nt. „Prawo 2.0 – jak skutecznie mówić o prawie i o prawach człowieka, aby dotrzeć do świadomości obywatelskiej” zorganizowanym przez RPO. Biuro RPO. Warszawa.	02.06.2017 r.
128.	Konferencja nt. „Polski model wykonywania kary pozbawienia wolności i opieki postpenitencjarnej” zorganizowana przez Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach. Marcin Mazur zastępca Dyrektora Zespołu, Michał Kleszcz, główny specjalista. Kielce.	02.06.2017 r.
129.	Udział zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w Kongresie instruktorów i wykładowców nauki jazdy zorganizowanym przez Fundację Zapobieganie Wypadkom Drogowym. Warszawa.	02.06.2017 r.
130.	Udział zastępcy RPO Stanisława Trociuka w uroczystości wręczenia nagrody Polskiego Pen Clubu im. Ksawerego i Mieczysława Pruszyńskich prof. Ewie Łętowskiej. Warszawa.	05.06.2017 r.
131.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w gali finałowej konkursu Super Samorząd 2017. Warszawa.	05.06.2017 r.
132.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara	06.06.2017 r.

	w konferencji nt. „Wolność” zorganizowanej w Technikum nr 15 we Wrocławiu.	
133.	Konferencja nt. „Procesy, które zmieniają świat” zorganizowana przez TEDxKatowice. Joanna Rudzińska-Bluszcz Główny Koordynator ds. Strategicznych Postępowań Sądowych. Katowice.	07.06.2017 r.
134.	Udział zastępczyni RPO Sylwii Spurek w seminarium nt. „Ochrona autonomii pacjenta a pełnomocnictwo medyczne i oświadczenia pro futuro” zorganizowanym przez Wydział Prawa i Administracji UAM w Poznaniu. Mirosław Wróblewski, dyrektor Zespołu. Poznań.	07.06.2017 r.
135.	Udział zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w konferencji nt. „Kształtowanie dojrzałości społecznej poprzez promowanie mediacji rówieśniczych w szkołach” zorganizowanej przez Fundację Europejskie Centrum Mediacji Consensius oraz Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju i Promocji Zespołu Szkół Ponadgimnazjalnych im. H. Cegielskiego w Ziębicach. Ziębice.	08.06.2017 r.
136.	Konferencja nt. „System ochrony zdrowia w aktualnej fazie jego przemian” zorganizowana przez Katedrę Organizacji i Zarządzania w Opiece Zdrowotnej Uniwersytetu Medycznego im. Karola Marcinkowskiego w Poznaniu pod honorowym patronatem RPO. Poznań.	08–09.06.2017 r.
137.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. „Europa bez barier – korzyść dla wszystkich” zorganizowanej w Lubelskim Centrum Konferencyjnym. Lublin.	09.06.2017 r.
138.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w uroczystości wręczenia nagród II edycji konkursu RPO na multimedialną interpretację praw i wolności zawartych w rozdziale II Konstytucji RP. Biuro RPO. Warszawa.	14.06.2017 r.
139.	Udział zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w IX debacie regionalnej Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur w Opolu. Przemysław Kazimirski zastępca Dyrektora Zespołu, Marcin Kusy Specjalista, Justyna Zarecka, radca. Opole.	14.06.2017 r.
140.	Kongres nt. „Starzenie się w miejscu zamieszkania”	19–20.06.2017 r.

	zorganizowany przez Kongres Regionów. Barbara Imiołczyk, dyrektor Zespołu. Wrocław.	
141.	Udział zastępcy RPO Stanisława Trociuka w panelu ekspertów nt. „Nieodpłatna pomoc prawna – założenia a praktyka. Doświadczenia po ponadrocznym okresie funkcjonowania systemu" zorganizowanym przez Najwyższą Izbę Kontroli. Warszawa.	20.06.2017 r.
142.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w uroczystym ślubowaniu warszawskich radców prawnych. Warszawa.	26.06.2017 r.
143.	Udział zastępczyni RPO Sylwii Spurek w uroczystości wręczenia nagród II Konkursu na najlepsze prace doktorskie i habilitacyjne zorganizowanej przez „Państwo i Prawo", WPiA UW. Warszawa.	26.06.2017 r.
144.	Udział zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza w seminarium nt. „Dobra administracja więzienna – jeden standard dla wszystkich" zorganizowanym przez Instytut Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji. Ewa Dawidziuk, dyrektor Zespołu. Warszawa.	27.06.2017 r.
145.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. „Jak upowszechniać stosowanie klauzul społecznych w zamówieniach publicznych" zorganizowanej w Biurze RPO. Warszawa.	29.06.2017 r.
146.	Seminarium nt. „Wybrane aspekty praw człowieka a bioetyka. Prawa pacjenta umierającego" zorganizowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Biuro RPO. Warszawa.	30.06.2017 r.
147.	Panel ekspertów dotyczący działalności resocjalizacyjnej młodzieżowych ośrodków wychowawczych. Justyna Lewandowska, dyrektor Zespołu. Szczecin.	03–04.07.2017 r.
148.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w letnim kursie „Refugees and Migrants in International Human Rights Law" zorganizowanym przez Poznańskie Centrum Praw Człowieka INP PAN. Poznań.	04.07.2017 r.
149.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w uroczystych obchodach Dnia Niepodległości Stanów Zjednoczonych. Warszawa.	04.07.2017 r.

150.	Międzynarodowy Zjazd Filozoficzny, panel nt. filozofii i praktyki stosowania prawa, zorganizowany przez Uniwersytet Wrocławski. Sławomir Tkacz, główny specjalista. Wrocław.	06.07.2017 r.
151.	Debata ekspercka zorganizowana przez dziennik Rzeczpospolita nt. „Uchodźcy – między suwerennością, zobowiązaniem a solidarnością". Marcin Sośniak, naczelnik Wydziału. Warszawa.	06.07.2017 r.
152.	Udział zastępczyni RPO Sylwii Spurek w debacie Elle nt. dyskryminacji w pracy, zorganizowanej przez redakcję magazynu Elle. Warszawa.	26.07.2017 r.
153.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w panelu otwierającym Forum Młodych Specjalistów „Europe Lab" zorganizowanym przez EU-Russia Civil Society Forum we współpracy z Europejskim Centrum Solidarności. Gdańsk.	27.07.2017 r.
154.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w uroczystej LIII sesji Rady m.st. Warszawy, poświęconej 73. rocznicy Powstania Warszawskiego. Warszawa.	31.07.2017 r.
155.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w obchodach 73. rocznicy Powstania Warszawskiego pod pomnikiem Gloria Victis na Cmentarzu Wojskowym na Powązkach. Warszawa.	01.08.2017 r.
156.	Obchody Dnia Pamięci o Zagładzie Romów i odczytanie listu Rzecznika Praw Obywatelskich. Andrzej Stefański Główny Koordynator ds. Projektów Regionalnych. Oświęcim.	02.08.2017 r.
157.	ocn Udział w uroczystości upamiętniającej 80. rocznicę ludobójstwa Polaków w ZSRR przez NKWD w latach 1937–1938. Beata Tarnawska-Domalewska Zastępca Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku. Gdańsk.	11.08.2017 r.
158.	Udział zastępcy RPO Stanisława Trociuka w debacie dotyczącej reformy wymiaru sprawiedliwości zorganizowanej przez Dziennik Gazeta Prawna. Warszawa.	23.08.2017 r.
159.	Udział zastępczyni RPO Sylwii Spurek w XI konferencji nt. „Pokazać-Przekazać" zorganizowanej przez Centrum	25.08.2017 r.

	Nauki Kopernik. Warszawa.	
160.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w konferencji naukowej „Wymiar sprawiedliwości. Ewolucja czy rewolucja?" zorganizowanej przez Stowarzyszenie Sędziów Themis oraz Rzecznika Praw Obywatelskich na Uniwersytecie Warszawskim. Warszawa.	04.09.2017 r.
161.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w seminarium nt. dostępności wymiaru sprawiedliwości dla osób z niepełnosprawnościami. Krzysztof Kurowski Specjalista. Biuro RPO. Warszawa.	04.09.2017 r.
162.	IV Międzynarodowa naukowo-medyczna konferencja nt. „Ku standardom opieki nad pacjentem w śpiączce" zorganizowana przez Fundację „Światło". Ewa Osińska Starszy Specjalista. Toruń.	07.09.2017 r.
163.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara i zastępczyni RPO Sylwii Spurek w Kongresie Kobiet. Mariola Bielawska-Górna, główny specjalista, Sylwia Górska, starszy specjalista, Barbara Tadajewska Specjalista, Joanna Subko, starsza radczyni. Poznań.	09.09.2017 r.
164.	Panel nt. „Prewencja, interwencja, omnipotencja, czyli kobiety pomagają kobietom" w ramach IX ogólnopolskiego Kongresu Kobiet. Anna Mazurczak Naczelniczka Wydziału. Poznań.	10.09.2017 r.
165.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w seminarium nt. „Kto jest za prawami człowieka?" zorganizowanym przez Peace Place. Legnica.	11.09.2017 r.
166.	Udział zastępcy RPO Stanisława Trociuka w III Międzynarodowym Kongresie Praw Dziecka oraz VIII Międzynarodowej Konferencji Korczakowskiej zorganizowanych przez Rzecznika Praw Dziecka i Międzynarodowe Stowarzyszenie im. Janusza Korczaka przy wsparciu Akademii Pedagogiki Specjalnej im. Marii Grzegorzewskiej oraz Muzeum Historii Żydów Polskich „Polin". Warszawa.	13.09.2017 r.
167.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w międzynarodowej konferencji nt. „Czym jest pojęcie	14.09.2017 r.

	praworządności w Unii Europejskiej? Jakie kompetencje w tym zakresie mają Komisja Europejska i Trybunał Sprawiedliwości UE?" zorganizowanej przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Warszawa.	
168.	Udział zastępcy RPO Stanisława Trociuka w posiedzeniu Kapituły Polskiej Nagrody im. Sergio Vieira de Mello Wysokiego Komisarza ONZ ds. Praw Człowieka. Kraków.	14.09.2017 r.
169.	X debata regionalna Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur. Justyna Lewandowska, dyrektor Zespołu, Przemysław Kazimirski zastępca Dyrektora Zespołu, Justyna Zarecka Radca. Zielona Góra.	14.09.2017 r.
170.	Ogólnopolska konferencja nt. „(Nie)pełnosprawny w pracy i biznesie" zorganizowana przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Krzysztof Kurowski Specjalista. Rzeszów.	14–15.09.2017 r.
171.	Zjazd Katedr Prawa Prywatnego Międzynarodowego zorganizowany przez Uniwersytet Wrocławski Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii. Anna Mazurczak Naczelniczka Wydziału, Michał Kubalski, naczelnik Wydziału, Magdalena Olczyk, główny specjalista. Wrocław.	14–16.09.2017 r.
172.	Panel dyskusyjny nt. „Prawa człowieka – historia, teraźniejszość, przyszłość projektu polsko-litewskiej wymiany młodzieży „Let the tolerance out" zorganizowany przez będzińską Fundację „Kopalnia Inicjatyw". Grzegorz Krawiec, główny specjalista. Sławków.	15.09.2017 r.
173.	Obchody 70. rocznicy Akcji Wisła. Andrzej Stefański – Główny Koordynator ds. Projektów Regionalnych. Jaworzno.	16.09.2017 r.
174.	Międzynarodowa konferencja naukowa nt. „Prawa człowieka i integracja europejska Ukrainy" zorganizowana przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego. Magdalena Sobas, starszy referent. Łódź.	16.09.2017 r.
175.	XIX Kongres Stowarzyszenia Sędziów Rodzinnych w Polsce zorganizowany przez Stowarzyszenie Sędziów	17–21.09.2017 r.

	Rodzinnych w Polsce. Michał Kubalski, naczelnik Wydziału. Zakopane.	
176.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w kongresie nt. „Sąd rodzinny a zmiany w życiu społecznym" pod honorowym patronatem Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego i Przewodniczącego Krajowej Rady Sądownictwa. Zakopane.	18.09.2017 r.
177.	Narodowy Kongres Nauki zorganizowany przez Fundację Rozwoju Systemu Edukacji, Narodowe Centrum Nauki oraz Narodowe Centrum Badań i Rozwoju. Mirosław Wróblewski, dyrektor Zespołu. Kraków.	18–22.09.2017 r.
178.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w debacie nt. „Reforma wymiaru sprawiedliwości" współorganizowanej przez redakcję miesięcznika In Gremio. Szczecin.	19.09.2017 r.
179.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w I Forum Wielokulturowości w Szczecinie zorganizowanym przez Marszałka Województwa. Szczecin.	19.09.2017 r.
180.	Konferencja Młodzieżowych Ośrodków Wychowawczych zorganizowana przez Młodzieżowe Centrum Edukacji i Readaptacji Społecznej. Krzysztof Olkowicz Główny Koordynator ds. Ochrony Zdrowia Psychicznego. Goniądz.	19–21.09.2017 r.
181.	Udział zastępcy RPO Stanisława Trociuka w konferencji jubileuszowej Instytutu Polityki Społecznej. Warszawa.	20.09.2017 r.
182.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w spotkaniu w Domu Pomocy Społecznej w Gryfinie nt. „Szkoda, że nieraz warto się skryć, ale tak łatwiej z ludźmi żyć" oraz w debacie „Czy osoby niepełnosprawne mają takie same prawa jak wszyscy obywatele?" zorganizowanej przez Dom Pomocy Społecznej w Nowym Czarnowie. Barbara Imiołczyk, dyrektor Zespołu, Łukasz Kosiedowski, naczelnik Wydziału. Gryfino. Nowe Czarnowo.	22.09.2017 r.
183.	Konferencja nt. „Sytuacja prawna osób wykonujących zawody medyczne" zorganizowana przez Uniwersytet Wrocławski oraz Dolnośląską Izbę Lekarską. Jolanta Sułkowska, główny specjalista. Wrocław.	22.09.2017 r.

184.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w jubileuszu 35-lecia samorządu radców prawnych. Warszawa.	23.09.2017 r.
185.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara i zastępczyni RPO Sylwii Spurek we wręczeniu Odznaki Honorowej za Zasługi dla Ochrony Praw Człowieka panu Rafałowi Pankowskiemu. Biuro RPO. Warszawa.	25.09.2017 r.
186.	IV Międzynarodowa Konferencja ESPAnet „Polska Polityka Społeczna; kontrowersje i paradoksy" zorganizowana przez Katedrę Socjologii i Polityki Społecznej Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu oraz Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej. Krzysztof Kurowski, Specjalista. Wrocław.	25–27.09.2017 r.
187.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. „Wsparcie osób żyjących z chorobą Alzheimera i ich rodzin – potrzeby i dobre praktyki". Biuro RPO. Warszawa.	26.09.2017 r.
188.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w XIX Kongresie Stowarzyszenia Sędziów Rodzinnych w Polsce nt. „Jak poprawić pracę sądów rodzinnych". Zakopane.	26.09.2017 r.
189.	Udział zastępczyni RPO Sylwii Spurek w Gali Lodołamacze 2017. Warszawa.	27.09.2017 r.
190.	XXIII krajowy i VIII międzynarodowy Przegląd Umiejętności Artystycznych Zespołów Seniorów i Osób Niepełnosprawnych zorganizowany przez Dom Pomocy Społecznej „Pod Dębem" w Dąbrowie Górniczej oraz Urząd Miejski w Dąbrowie Górniczej pod honorowym patronatem RPO.	26–28.09.2017 r.
191.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w uroczystości 100-lecia Sądu Najwyższego. Warszawa.	28.09.2017 r.
192.	Udział zastępczyni RPO Sylwii Spurek w konferencji nt. „Programy korekcyjno-edukacyjne i inne reakcje naprawcze wobec sprawców przemocy" zorganizowanej przez PAN. Warszawa.	28.09.2017 r.
193.	Udział zastępczyni RPO Sylwii Spurek w konferencji nt. „Toast za jawność" zorganizowanej przez Sieć	28.09.2017 r.

	Obywatelską – Watchdog Polska z okazji Międzynarodowego Dnia Prawa do Informacji. Warszawa.	
194.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w III sesji plenarnej Obywatelskiego Parlamentu Seniorów II kadencji. Warszawa.	01.10.2017 r.
195.	Udział zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w inauguracji Roku Akademickiego na Uniwersytecie Warszawskim. Warszawa.	02.10.2017 r.
196.	Konferencja „Obywatel Senior" zorganizowana przez Parkową Akademię Wolontariatu we współpracy z Biurem RPO. Barbara Imiołczyk, dyrektor Zespołu. Chorzów.	02.10.2017 r.
197.	Konferencja nt. „Twarze depresji. Nie oceniam. Akceptuję" zorganizowana przez Stowarzyszenie Aktywnie Przeciwko Depresji i Fundację ITAKA – Centrum Poszukiwań Ludzi Zaginionych. Krzysztof Olkowicz Główny Koordynator ds. Ochrony Zdrowia Psychicznego. Warszawa.	02.10.2017 r.
198.	Udział zastępczyni RPO Sylwii Spurek w debacie na temat praw osób LGBT zorganizowanej przez Uniwersytet Warszawski pod honorowym patronatem RPO. Warszawa.	03.10.2017 r.
199.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. „Przeciwdziałanie bezdomności i wykluczeniu mieszkaniowemu – potrzeba systemowej prewencji i deinstytucjonalizacji usług społecznych" zorganizowanej przez RPO we współpracy z Komisją Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności oraz Fundacją Habitat for Humanity Poland przy udziale Komisji Ekspertów ds. Osób Starszych i Komisji Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnością. Biuro RPO. Warszawa.	05.10.2017 r.
200.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w uroczystej inauguracji nowego roku akademickiego na Uniwersytecie Trzeciego Wieku w Grodzisku Mazowieckim.	05.10.2017 r.
201.	Konferencja nt. „Kryzys migracyjny: Dokąd zaprowadzi nas nienawiść?" zorganizowana przez posła do Parlamentu Europejskiego Michała Boniego oraz Jacka	06.10.2017 r.

	Olechowskiego przewodniczącego Organizacji Global Dignity w Polsce. Warszawa.	
202.	Udział zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w konferencji z okazji Światowego Dnia Przeciw Karze Śmierci zorganizowanej przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Biuro RPO. Warszawa.	09.10.2017 r.
203.	Udział zastępcy RPO Stanisława Trociuka w II Zjeździe Stowarzyszenia Sędziów Upadłościowych i Restrukturyzacyjnych. Kraków.	09.10.2017 r.
204.	Udział zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w uroczystej Gali Konkursu „Nauczyciel Roku" zorganizowanej przez redakcję Głosu nauczycielskiego. Warszawa.	10.10.2017 r.
205.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w Międzynarodowej Konferencji Naukowej nt. „Sądowa ochrona praw jednostki w państwach Europy Środkowej – dotychczasowe doświadczania i tendencje zmian" zorganizowanej przez pracowników Katedry Teorii i Filozofii Uniwersytetu Opolskiego oraz Instytutu Prawa, Administracji i Zarządzania Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie pod honorowym patronatem RPO. Opole.	10–11.10.2017 r.
206.	Udział zastępcy RPO Stanisława Trociuka w II Śląskim Forum Karnoprocesowym i konferencji nt. „Konstytucyjne podstawy procesu karnego" zorganizowanej przez Katedrę Prawa Karnego Procesowego Uniwersytetu Śląskiego wraz z działającym przy niej Kołem Naukowym Prawa Karnego Procesowego „IUSTITIA" przy współpracy z Izbą Adwokacką w Katowicach, pod honorowym patronatem RPO. Katowice.	12.10.2017 r.
207.	Udział zastępczyni RPO Sylwii Spurek w seminarium eksperckim „Prawa pacjenta w świetle praktyki orzeczniczej sądów" zorganizowanym przez RPO. Biuro RPO. Warszawa.	12.10.2017 r.
208.	I Pomorskie Forum Samopomocy Osób z Doświadczeniem Kryzysu Psychicznego zorganizowane przez Oddział Pomorski PFRON wraz z Pomorską Koalicją na Rzecz Zdrowia Psychicznego. Krzysztof Olkowicz Główny Koordynator ds. Zdrowia Psychicznego, Barbara	12–13.10.2017 r.

	Imiołczyk, dyrektor Zespołu, Sylwia Górska, starszy specjalista. Gdynia.	
209.	Udział zastępczyni RPO Sylwii Spurek w panelu poświęconym sytuacji prawnej osób LGBTQ w Polsce zorganizowanym przez Marsz Równości. Toruń.	13.10.2017 r.
210.	Udział zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w X seminarium nt. „Potrzeby, zachcianki i prawa – jakość życia a odpowiedzialność za ZDROWIE" zorganizowanej przez Instytut Psychiatrii i Neurologii. Warszawa.	17.10.2017 r.
211.	Udział zastępczyni RPO Sylwii Spurek w konferencji nt. „Przemoc domowa. Perspektywa psychologiczna, społeczna i prawna" zorganizowanej przez PARPA oraz Uniwersytet SWPS w Katowicach. Warszawa.	17–18.10.2017 r.
212.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w uroczystości wręczenia Nagrody imienia Sérgio Vieira de Mello Arcybiskupowi Alfonsowi Nossolowi oraz w kategorii Organizacja Pozarządowa – Fundacji Barzaniego (Barzani Charity Foundation-BCF). Kraków. Laudacja RPO Adama Bodnara dla abp. Nossola	19.10.2017 r.
213.	Udział zastępcy RPO Stanisława Trociuka w uroczystości wręczenia Nagrody im. Sergio Vieira de Mello Wysokiego Komisarza NZ ds. Praw Człowieka. Kraków.	19.10.2017 r.
214.	Udział zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w konferencji „Europejska konwencja praw człowieka – teoria i praktyka w państwach-stronach konwencji" zorganizowanej przez Szkołę Prawa Niemieckiego WPIA UW. Warszawa.	19.10.2017 r.
215.	XVII Ogólnopolska konferencja nt. „Bezpieczny Stadion" zorganizowana przez Polski Związek Piłki Nożnej. Piotr Sobota, naczelnik Wydziału, Marcin Malecko Referent prawny. Kielce.	19.10.2017 r.
216.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w Kongresie Świeckości zorganizowanym przez Fundację im Kazimierza Łyszczyńskiego. Warszawa.	20.10.2017 r.
217.	Udział zastępczyni RPO Sylwii Spurek w uroczystości przyznania Nagrody Tolerancji zorganizowanej przez Lambda Warszawa i KPH. Warszawa.	20.10.2017 r.
218.	Konferencja nt. „Co wiesz o depresji" zorganizowana	20–21.10.2017 r.

	przez Beatę Małecką-Liberę posłankę na Sejm RP i Stowarzyszenie Forum dla Aktywnych. Krzysztof Olkowicz Główny Koordynator ds. Ochrony Zdrowia Psychicznego. Dąbrowa Górnicza.	
219.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara oraz zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w konferencji nt. „Międzynarodowe mechanizmy monitorowania i egzekwowania praworządności oraz o roli sądów europejskich w ochronie praworządności i praw człowieka” zorganizowanej przez Komisję Praw Człowieka przy Naczelnej Radzie Adwokackiej. Warszawa.	21.10.2017 r.
220.	Udział zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w uroczystości wręczenia Księgi Jubileuszowej prof. Romanowi Wieruszewskiemu zorganizowanej przez Instytut Nauk Prawnych PAN. Warszawa.	24.10.2017 r.
221.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w uroczystej gali z okazji obchodów Światowego Dnia ONZ i wręczeniu nagrody Architekt Rozwoju w kategorii „Pomoc w potrzebie, prawa człowieka” Janinie Ochojskiej. Warszawa.	24.10.2017 r.
222.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w III Kongresie Osób z Niepełnosprawnościami nt. „Za niezależnym życiem” zorganizowanym przez Fundację Instytut Rozwoju Regionalnego. Aneta Zaczek, specjalista. Warszawa.	25.10.2017 r.
223.	Udział zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w XI debacie regionalnej Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur. Przemysław Kazimirski zastępca Dyrektora Zespołu, Agnieszka Jędrzejczyk, zastępczyni Dyrektora Zespołu, Klaudia Kamińska Radca. Kraków.	25.10.2017 r.
224.	Udział zastępczyni RPO Sylwii Spurek w III Kongresie Osób z Niepełnosprawnościami zorganizowanym przez Fundację Instytut Rozwoju Regionalnego. Warszawa.	25.10.2017 r.
225.	Konferencja nt. „Miasto monitorowane – personel, aspekty prawne i technika systemów CCTV” zorganizowana przez Akademię Monitoringu Wizyjnego, Krajową Radę	25.10.2017 r.

	Komendantów Straży Miejskich i Gminnych RP oraz Straż Miejską w Częstochowie. Monika Kołakowska-Skorupa Specjalista. Sulejów.	
226.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w uroczystości wręczenia Nagrody im Jana Długosza, Festiwalu Conrada oraz spotkaniu z Arlie Hochschild. Kraków.	26.10.2017 r.
227.	VI Oławska Konferencja Mediacyjna zorganizowana przez Stowarzyszenie Mediatorów Cywilnych, Mediator Grażynę Górską z Kancelarii Mediacyjnej w Oławie, Kancelarię Radcy Prawnego Krystiana Mularczyka z Wrocławia, GOPS w Oławie, Urząd Miejski w Oławie, Urząd Gminy w Oławie oraz Sąd Okręgowy we Wrocławiu. Katarzyna Sobańska-Laskowska Pełnomocnik Terenowy RPO. Oława.	26.10.2017 r.
228.	Udział zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w uroczystości wręczenia nagrody im. Ireny Sendlerowej „Za Naprawianie Świata" zorganizowanej przez Fundację Centrum Edukacji Obywatelskiej oraz Stowarzyszenie „Dzieci Holokaustu" w Polsce. Warszawa.	27.10.2017 r.
229.	Udział zastępczyni RPO Sylwii Spurek w seminarium w ramach programu Training of Lawyers on the Law regarding Violence Against Women TRAVAW zorganizowanym przez Krajową Izbę Radców Prawnych. Warszawa.	27.10.2017 r.
230.	Ogólnopolska konferencja naukowa „Dwie dekady Konstytucji – doświadczenia i wyzwania" zorganizowana przez Katedrę Własności Intelektualnej, Prawa Administracyjnego i Europejskiego Wydziału Ekonomii i Zarządzania Politechniki Opolskiej wspólnie z Zakładem Teorii i Filozofii Prawa Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Opolskiego pod honorowym patronatem RPO. Katarzyna Sobańska-Laskowska Pełnomocnik Terenowy RPO we Wrocławiu. Opole.	27.10.2017 r.
231.	I Ogólnopolska Konferencja Penitencjarna zorganizowana przez Naukowe Studenckie Koło Penitencjarne przy Zakładzie Prawa Karnego Wykonawczego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego. Ewa	27.10.2017 r.

	Dawidziuk, dyrektor Zespołu. Łódź.	
232.	Udział zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w uroczystości wręczenia panu Jerzemu Borejszy Orderu Kawalera OSI. Warszawa.	31.10.2017 r.
233.	Udział zastępczyni RPO Sylwii Spurek w otwarciu Konferencji ILGA Europe. Warszawa.	01.11.2017 r.
234.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara i zastępczyni RPO Sylwii Spurek w międzynarodowej konferencji Ilga Europe – największego w Europie spotkania aktywistek i aktywistów działających na rzecz praw osób LGBTI. Warszawa.	02.11.2017 r.
235.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara i zastępczyni RPO Sylwii Spurek w uroczystości wręczenia odznak honorowych RPO Annie Boguckej-Skowrońskiej i Jackowi Taylorowi. Biuro RPO. Warszawa.	06.11.2017 r.
236.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w posiedzeniu kapituły Nagrody RPO im. Pawła Włodkowica. Biuro RPO. Warszawa.	07.11.2017 r.
237.	Seminarium robocze dot. projektu badawczego nt. molestowania seksualnego studentek i studentów na uczelniach z udziałem pracowników Uniwersytetu Jagiellońskiego i badaczy z firmy PBS ASP. z o.o. Anna Mazurczak Naczelniczka Wydziału, Anna Chabiera Główna Specjalistka. Kraków.	07.11.2017 r.
238.	Udział zastępczyni RPO Sylwii Spurek w konferencji nt. „Głuchota a problemy adopcji i rodzicielstwa zastępczego” zorganizowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Biuro RPO. Warszawa.	08.11.2017 r.
239.	Konferencja nt. „Niepełnosprawni na rynku pracy” zorganizowana przez Uniwersytet Medyczny w Łodzi oraz Fundację Łódź Akademicka pod honorowym patronatem RPO. Krzysztof Kurowski Specjalista. Łódź.	08.11.2017 r.
240.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara i zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w konferencji nt. „Wyzwania dla polskiego sądownictwa w 100-lecie jego odrodzenia” zorganizowanej przez Krajową Radę	14.11.2017 r.

	Sądownictwa. Warszawa.	
241.	Udział zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w XII debacie regionalnej Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur. Przemysław Kazimirski zastępca Dyrektora Zespołu, Justyna Zarecka Radca, Klaudia Kamińska Radca. Bydgoszcz.	15.11.2017 r.
242.	Udział Głównego Koordynatora ds. Ochrony Zdrowia Psychicznego Krzysztofa Olkowicza w konferencji nt. „Co wiesz o depresji" zorganizowanej przez posłankę na Sejm RP Beatę Małecką-Liberę oraz Stowarzyszenie Forum dla Aktywnych, a także w Zachodniopomorskim Forum Psychiatrii Środowiskowej nt. „Rola rodziny w ujęciu psychiatrii środowiskowej" zorganizowanym przez Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego. Łódź. Kołobrzeg.	15–17.11.2017 r.
243.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. „Dziecko w rozwodzie. Dostrzec. Zrozumieć. Wesprzeć" zorganizowanej przez Stowarzyszenie Rodzin Pelikan. Agnieszka Waśniowska starszy radca. Gdańsk.	16.11.2017 r.
244.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. „Przerwać milczenie" zorganizowanej przez Fundację „Nie lękajcie się". Warszawa.	17.11.2017 r.
245.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w ogólnopolskim seminarium nt. „Osoby z niepełnosprawnościami – prawa człowieka naszymi prawami" zorganizowanym przez Centrum Praw Osób Niepełnosprawnych. Warszawa.	18.11.2017 r.
246.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w III Kongresie Klubu Jagiellońskiego. Warszawa.	18.11.2017 r.
247.	Udział zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w 22. Wielkiej Gali Integracji zorganizowanej przez Stowarzyszenie INTEGRACJA. Warszawa.	18.11.2017 r.
248.	Udział zastępcy RPO Stanisława Trociuka w wykładzie prof. Adama Strzembosza nt. „Sądy osaczone" zorganizowanym przez Uniwersytet Warszawski. Warszawa.	21.11.2017 r.

249.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w Youth Speak Forum zorganizowanym przez AIESEC pod honorowym patronatem RPO. Warszawa.	24.11.2017 r.
250.	Międzynarodowa konferencja nt. „Idee i społeczeństwo – filozoficzne podstawy podejmowania decyzji. W 150. rocznicę urodzin profesora Leona Petrażyckiego" zorganizowana przez Wyższą Szkołę Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie oraz Uniwersytet Rzeszowski. Sławomir Tkacz, główny specjalista. Rzeszów.	24.11.2017 r.
251.	Udział zastępczyni RPO Sylwii Spurek w konferencji nt. „Różne zwierzęta – różna ochrona? O sytuacji prawnej zwierząt" zorganizowanej przez Okręgową Radę Adwokacką. Warszawa.	25.11.2017 r.
252.	Udział Głównego Koordynatora ds. Ochrony Zdrowia Psychicznego Krzysztofa Olkowicza w Gali wręczenia nagród XV edycji Ogólnopolskiego Konkursu Plastycznego „Sztuka Osób Niepełnosprawnych". Bydgoszcz.	27.11.2017 r.
253.	II Forum Ochrony Środowiska przed Zanieczyszczeniem Polami Elektromagnetycznymi zorganizowane przez Miejskie Centrum Dialogu Urzędu Miasta Krakowa. Grzegorz Heleniak, główny specjalista. Kraków.	27.11.2017 r.
254.	Konferencja nt. „Granice integracji w intymność człowieka. Prawo. Filozofia. Medycyna" zorganizowana przez Uniwersytet Łódzki. Sławomir Tkacz, główny specjalista. Łódź.	30.11.2017 r.
255.	Konferencja nt. „ Reformy wymiaru sprawiedliwości a interes publiczny" zorganizowana przez Okręgową Radę Adwokacką w Łodzi oraz Katedrę Europejskiego Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Łódzkiego. Agnieszka Grzelak zastępca Dyrektora Zespołu. Łódź.	01.12.2017 r.
256.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w debacie nt. „Czy tolerancja dziś jest w nas?" w ramach Wojewódzkich Obchodów Światowego Dnia AIDS. Mirosław Wróblewski, dyrektor Zespołu. Łódź.	01.12.2017 r.
257.	Konferencja nt. „Reformy wymiaru sprawiedliwości a	01.12.2017 r.

	interes publiczny” zorganizowana przez Okręgową Radę Adwokacką w Łodzi oraz Katedrę Europejskiego Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Łódzkiego. Agnieszka Grzelak zastępca Dyrektora Zespołu. Łódź.	
258.	Udział zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w uroczystej gali wręczenia nagrody „Zacnego uczynku” zorganizowanej przez Fundację Zacny Uczynek. Warszawa.	02.12.2017 r.
259.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. „Walka z antysemityzmem i antycyganizmem w Polsce – monitoring, interwencja, edukacja” zorganizowanej przez Stowarzyszenie Romów w Polsce. Biuro RPO. Warszawa.	04.12.2017 r.
260.	Udział zastępcy RPO Stanisława Trociuka w konferencji nt. „W 95. rocznicę utworzenia Najwyższego Trybunału Administracyjnego” zorganizowanej przez Naczelny Sąd Administracyjny. Warszawa.	04.12.2017 r.
261.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w seminarium nt. „Narodowy Program Deinstytucjonalizacji – potrzeba przyjęcia i realizacji” zorganizowanym przez RPO. Biuro RPO. Warszawa.	05.12.2017 r.
262.	Udział zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w seminarium „Pakt dla środowiska – czy powstanie globalna zielona konstytucja?” zorganizowanym przez Fundację ClientEarth Prawnicy dla Ziemi. Warszawa.	05.12.2017 r.
263.	Udział zastępczyni RPO Sylwii Spurek w V konferencji Koalicji Prezesi-wolontariusze nt. „Wolontariusz – człowiek – pracownik” zorganizowanej przez Forum Odpowiedzialnego Biznesu. Warszawa.	05.12.2017 r.
264.	Udział zastępczyni RPO Sylwii Spurek w debacie nt. „Sprawiedliwość dla kobiet czy dla gwałcicieli?” zorganizowanej przez Fundację na rzecz Równości i Emancypacji STER. Warszawa.	05.12.2017 r.
265.	Posiedzenie Komisji sejmowej pracującej nad zmianami prawa wyborczego. Jarosław Zbieranek, główny specjalista. Warszawa.	05.12.2017 r.
266.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara	05.12.2017 r.

	w konferencji nt. „Zjawisko antysemityzmu w Polsce: Diagnoza – Konsekwencje – Metody przeciwdziałania" zorganizowanej przez AJC Central Europe i Centrum Badań nad Uprzedzeniami Uniwersytetu Warszawskiego. Warszawa.	
267.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. „Rola profilaktyki zintegrowanej w zapewnianiu bezpieczeństwa dzieci i młodzieży" pod honorowym patronatem RPO. Warszawa.	06.12.2017 r.
268.	Udział zastępczyni RPO Sylwii Spurek w Gali Białej Wstążki zorganizowanej przez Centrum Praw Kobiet i Fundację Jolanty Kwaśniewskiej „Porozumienie Bez Barier". Warszawa.	06.12.2017 r.
269.	Konferencja nt. „Starość na polskiej wsi – determinanty, szanse i zagrożenia" zorganizowana przez Zakład Pracy Socjalnej i Zdrowia Publicznego Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie oraz Stowarzyszenie Pracy Socjalnej Auxilio Venire. Grzegorz Krawiec, główny specjalista. Częstochowa.	07.12.2017 r/
270.	Udział zastępczyni RPO Sylwii Spurek w VI Kongresie Prawa Medycznego zorganizowanym przez Polskie Towarzystwo Prawa Medycznego pod honorowym patronatem RPO. Kraków.	07–08.12.2017 r.
271.	XXXV Dni Praw Człowieka nt. „Pluralizm prawniczy i prawa człowieka. W 150-lecie urodzin Leona Petrażyckiego" zorganizowane przez Katedrę Socjologii Prawa i Moralności KUL wraz ze Stowarzyszaniem Naukowym Pro Scientia Iuridica. Sławomir Tkacz, główny specjalista. Rzeszów.	08.12.2017 r.
272.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara, zastępczyni RPO Hanny Machińskiej oraz zastępczyni RPO Sylwii Spurek w Pierwszym Ogólnopolskim Kongresie Praw Obywatelskich zorganizowanym przez RPO. Warszawa.	08–09.12.2017 r.
273.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. „20 lat Europejskiej Konwencji Bioetycznej. Postęp nauk medycznych a wyzwania dla	11.12.2017 r.

	ochrony praw człowieka w Polsce” zorganizowanej przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Krzysztof Szerkus Pełnomocnik Terenowy RPO w Gdańsku, Anna Białek Referent prawny. Toruń.	
274.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w uroczystych obchodach 36. rocznicy wprowadzenia stanu wojennego w Polsce. Warszawa.	12.12.2017 r.
275.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. „Standardy Etyczne i Prawa Kobiet w biznesie” zorganizowanej przez Rzecznika Praw Obywatelskich i Global Compact Network Poland. Katarzyna Jakimowicz Dyrektor Generalna Biura RPO. Biuro RPO. Warszawa.	12.12.2017 r.
276.	Udział zastępczyni RPO Sylwii Spurek w debacie nt. „Są rzeczy, które powie się tylko kobiecie” zorganizowanej przez Helsińską Fundację Praw Człowieka. Warszawa.	12.12.2017 r.
277.	Udział zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w posiedzeniu międzyresortowego Zespołu ds. Europejskiego Trybunału Praw Człowieka zorganizowanym przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Ewa Dawidziuk, dyrektor Zespołu, Monika Kołakowska-Skorupa starszy radca. Warszawa.	14.12.2017 r.

Ważniejsze działania Rzecznika na forum międzynarodowym. Wyjazdy zagraniczne Rzecznika Praw Obywatelskich, Zastępczyń RPO, Zastępców RPO oraz przedstawicieli Biura

1.	Spotkanie i wykład rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara nt. „Ochrona praw człowieka w czasie kryzysu konstytucyjnego w Polsce” zorganizowane przez koło studenckie Arbeitkreis Kritischer Juristen und Juristinnen Freiburg, działające na Wydziale Prawa Uniwersytetu we Fryburgu. Fryburg, Niemcy.	25.01.2017 r.
2.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w 10. Kongresie Polskich Stowarzyszeń Studenckich w Wielkiej Brytanii. Cambridge.	29.01.2017 r.

3.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w obchodach 40-lecia urzędu Ombudsmana Austrii. Wiedeń, Austria.	30.01.2017 r.
4.	Konferencja nt. „The European Union Responses to Gender-Based Violence: An Intersectional Perspective". Katarzyna Wilkołaska-Żuromska Asystentka Zastępczyni RPO. St. Julians, Malta.	02–03.02.2017 r.
5.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w konferencji poświęconej pomocy bezdomnym Polakom w stolicy Francji zorganizowanej przez polskich dyplomatów oraz Stowarzyszenie Pomost-Passerelle. Andrzej Stefański Główny Koordynator ds. Projektów Regionalnych. Paryż, Francja.	03–04.02.1017 r.
6.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. „Illiberal Democracy? Poland in a Comparative European Perspective" zorganizowanej w ramach projektu Fundacji Noble pod nazwą: „Mosty wiedzy między Polską, Wielką Brytanią i Europą". Oxford, Anglia.	03–04.03.2017 r.
7.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w gali wręczenia nagrody Homo Homini zorganizowanej przez czeską organizację zajmującą się ochroną praw człowieka „People in Need". Praga, Czechy.	06–07.03.2017 r.
8.	Seminarium poświęcone parlamentarnym procedurom legislacyjnym zorganizowane przez Senat Republiki Czeskiej we współpracy z National Democratic Institiut. Agnieszka Grzelak Zastępca Dyrektora. Praga, Czechy.	21–23.03.2017 r.
9.	Spotkanie grupy roboczej Gender Equality Stowarzyszenia EQUINET. Katarzyna Wilkołaska-Żuromska Asystentka Zastępczyni RPO. Budapeszt, Węgry.	21–23.03.2017 r.
10.	XVI kolokwium poświęcone kryzysowi konstytucyjnemu w Unii Europejskiej z cyklu Walter Hollstein-Kolloquium zorganizowane przez Uniwersytet J. Wolfganga Goethego. Mirosław Wróblewski, dyrektor Zespołu. Frankfurt n. Menem, Niemcy.	23–24.03.2017 r.
11.	Konferencja nt. „Rola Unii Europejskiej i odpowiedzi społeczności międzynarodowej na aktualne wyzwania w obronie praw człowieka, demokracji i praworządności" zorganizowana przez Europejskie Międzyuczelniane	27–29.03.2017 r.

	Centrum Praw Człowieka i Demokracji oraz Parlament Europejski. Zuzanna Rudzińska-Bluszcz Główny Koordynator ds. Strategicznych Postępowań Sądowych. Wenecja, Włochy.	
12.	Konferencja nt. „Working Conference. The Charter of Fundamental Rights and its Application in Judicial Practice" zorganizowana przez austriackie Ministerstwo Sprawiedliwości oraz Instytut im. L. Boltzmana. Mirosław Wróblewski, dyrektor Zespołu. Wiedeń, Austria.	30–31.03.2017 r.
13.	Szkolenie Stowarzyszenia EQUINET nt. „Communicating Equality: Social Media for Equality Bodies". Zuzanna Rudzińska-Bluszcz Główny Koordynator ds. Strategicznych Postępowań Sądowych. Dublin, Irlandia.	03–05.04.2017 r.
14.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w warsztatach dla ombudsmanów dotyczących wyzwań w dziedzinie praw człowieka zorganizowanych przez urząd Ombudsmana Katalonii i Międzynarodowy Instytut Ombudsmana. Barcelona, Hiszpania.	04.04.2017 r.
15.	Sesja Przygotowawcza Komitetu Praw Człowieka ONZ. Zuzanna Rudzińska-Bluszcz Główny Koordynator ds. Strategicznych Postępowań Sądowych. Genewa, Szwajcaria.	05–07.04.2017 r.
16.	Posiedzenie Komitetu Wykonawczego Agencji Praw Podstawowych UE (FRA) w Wiedniu. Mirosław Wróblewski, dyrektor Zespołu. Wiedeń, Austria.	28–29.04.2017 r.
17.	Udział w spotkaniach zorganizowanych przez Europejską Sieć Organów ds. Równego Traktowania EQUINET pn. „Equinet Strategic Meeting on Standards for Equality Bodies oraz Equinet Conference, Advancing Equality: The potential of equality duties". Anna Mazurczak, naczelnik Wydziału. Bruksela, Belgia.	03–04.05.2017 r.
18.	Spotkanie rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara z Flamandzkim Ombudsmanem oraz udział w sesji Parlamentu Flamandzkiego. Bruksela, Belgia.	09–11.05.2017 r.
19.	Spotkanie w ramach Working Group Equality Law zorganizowanym przez Europejską Sieć Organów ds. Równego Traktowania EQUINET w Brukseli. Joanna Subko, starsza radczyni. Bruksela, Belgia.	09–11.05.2017 r.

20.	Spotkania w ramach projektu „Support to the Strengthening of the Commissioner for Human Rights of the Republic of Azerbaijan". Magdalena Kuruś, zastępczyni Dyrektora Zespołu i Anna Mazurczak, naczelnik Wydziału. Baku, Azerbejdżan.	14–20.05.2017 r.
21.	Posiedzenie Zarządu oraz komisji budżetowej Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA). Mirosław Wróblewski, dyrektor Zespołu. Wiedeń, Austria.	17–19.05.2017 r.
22.	Międzynarodowa konferencja naukowa nt. „Problemy państwowości Ukrainy". Valerii Vachev, główny specjalista. Kijów, Ukraina.	18–20.05.2017 r.
23.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara i zastępczyni RPO Sylwii Spurek w seminarium zorganizowanym przez Europejską Komisję przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (ECRI) dla organów zajmujących się zwalczaniem rasizmu, ksenofobii, antysemityzmu i nietolerancji na poziomie krajowym. Strasburg, Francja.	22–24.05.2017 r.
24.	Spotkanie zorganizowane przez Radę Europy na temat kompleksowego zestawu projektów „European Immigration Detention Rules"(EIDR) – Europejskich przepisów dot. zatrzymań imigrantów. Aleksandra Iwanowska Specjalista. Strasburg, Francja.	30.05–01.06.2017 r.
25.	Seminarium Akademii Prawa Europejskiego (ERA) nt. „Funkcjonowanie Krajowego Mechanizmu Prewencji w Polsce, warunki w miejscach zatrzymań oraz ich poprawa". Przemysław Kazimirski zastępca Dyrektora Zespołu. Trewir, Niemcy.	31.05–02.06.2017 r.
26.	Spotkanie grupy roboczej Equinet ds. badań społecznych – „Equinet Cluster on Resarch and Data Collection". Anna Chabiera, główny specjalista. Bruksela, Belgia.	19–20.06.2017 r.
27.	Konferencja oraz spotkanie zorganizowane przez Agencję Praw Podstawowych UE (FRA), nt. „Learning to Live Together a Shared Commitment to Democracy. Conference on the Future of Citizenship and Human Rights Education in Europe". Magdalena Wilczyńska Asystentka RPO. Strasburg, Francja.	20–22.06.2017 r.
28.	Udział zastępczyni RPO Sylwii Spurek w spotkaniu ekspertów UNHCR nt. „Expert group meeting on combating racism, xenophobia and discrimination in the	22.06.2017 r.

	context of counter-terrorism". Budapeszt, Węgry (przez Skype).	
29.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. „Rzecznicy Praw Obywatelskich pod presją" zorganizowanej przez Instytut Dunaju i Europy Środkowej (IDM) oraz Ombudsmana Austrii. Wiedeń, Austria.	23.06.2017 r.
30.	Konferencja Europejskiej Agencji Praw Podstawowych UE (FRA) dotycząca ochrony praw podstawowych dzieci. Michał Kubalski, naczelnik Wydziału Prawa Rodzinnego. Bruksela, Belgia.	27–28.06.2017 r.
31.	Festiwal dialogu społecznego „LAMPA". Anna Grzelak, główny specjalista. Cesis, Łotwa.	30.06–02.07.2017 r.
32.	VI sesja Grupy Roboczej ONZ ds. starzenia się. Anna Chabiera, główny specjalista. Nowy Jork, USA.	05–07.07.2017 r.
33.	Udział w programie letnim Uniwersytetu Środkowoeuropejskiego (CEU) w Budapeszcie nt. „Litygacja strategiczna w dziedzinie praw człowieka". Zuzanna Rudzińska-Bluszcz, Główny Koordynator ds. Strategicznych Postępowań Sądowych. Budapeszt, Węgry.	09–15.07.2017 r.
34.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w debacie nt. „Human rights and populism: how to protect, promote and communicate fundamental rights in times of change?" zorganizowanej przez Europejską Agencję Praw Podstawowych oraz Forum Europejskie. Alpbach, Austria.	27–29.08.2017 r.
35.	Konferencja nt. „How to build a case on equal pay" zorganizowana przez Equinet. Agata Kwaśniewska Radczyni. Brno, Czechy.	30.08–01.09.2017 r.
36.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w spotkaniu ombudsmanów z państw Grupy Wyszehradzkiej. Brno, Czechy.	06–08.09.2017 r.
37.	Spotkanie Rady Europy nt. „Measuring the impact of NPMs on the detention conditions in their country". Marcin Kusy Starszy Specjalista. Paryż, Francja.	06–08.09.2017 r.
38.	Konferencja nt.: „Detention of Children in Social Welfare Institutions" zorganizowana przez Ministerstwo Pracy i Spraw Socjalnych Republiki Czeskiej. Przemysław Kazimirski zastępca Dyrektora Zespołu.	10–12.09.2017 r.

	Praga, Czechy.	
39.	Konferencja nt. praw osób starszych: „II ASEM conference on global ageing and human rights of older persons” oraz posiedzenie grupy roboczej GANHRI ds. starzenia się. Anna Chabiera, główny specjalista. Seul, Korea Południowa.	17–22.09.2017 r.
40.	Spotkanie grupy roboczej EQUINET nt. „Policy Formation”. Magdalena Kuruś, zastępczyni Dyrektora Zespołu. Zagrzeb, Chorwacja.	18–19.09.2017 r.
41.	Konferencja nt. systemów emerytalnych funkcjonariuszy i żołnierzy nt. „Conference of Person Systems for security personel in the Visegrad Countries”. Tomasz Oklejak,, naczelnik Wydziału. Budapeszt, Węgry.	18–19.09.2017 r.
42.	Konferencja nt. dostępu do informacji „International Conference of Information Commissioners ICIC 2017”. Mirosław Wróblewski, dyrektor Zespołu. Manchester, Anglia.	19–21.09.2017 r.
43.	36. Sesja Rady Praw Człowieka. Zuzanna Rudzińska-Bluszcz Główny Koordynator ds. Strategicznych Postępowań Sądowych. Genewa, Szwajcaria.	21–22.09.2017 r.
44.	5. Spotkanie Wspólnej Platformy nt. Praw Socjalnych i Ekonomicznych Rady Europy, FRA, ENNHRI oraz EQUINET. Grzegorz Heleniak, główny specjalista. Ryga, Łotwa.	25–27.09.2017 r.
45.	Spotkanie konsultacyjne na temat ochrony praw ofiar handlu ludźmi w Unii Europejskiej („Protecting victims of trafficking in the EU”) zorganizowane przez Europejski Instytut ds. Równości Kobiet i Mężczyzn (EIGE). Katarzyna Wilkołaska-Żuromska Asystentka Zastępczyni RPO. Wilno, Litwa.	02–03.10.2017 r.
46.	Spotkanie Europejskiego Forum Krajowych Mechanizmów Prewencji na temat standardów w zakresie warunków detencji w miejscach wizytowanych przez przedstawicieli Krajowych Mechanizmów Prewencji zorganizowane przez Radę Europy. Marcin Kusy Starszy Specjalista. Wiedeń, Austria.	02–04.10.2017 r.
47.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w 9. Międzynarodowej Konferencji Instytucji Ombudsmańskich ds. Sił Zbrojnych („9th International Conference of Ombuds Insitutions for the Armed	08–10.10.2017 r.

	Forces") zorganizowanej przez Rzecznika Praw Obywatelskich ds. Sił Zbrojnych Wielkiej Brytanii. Tomasz Oklejak, naczelnik Wydziału. Londyn, Anglia.	
48.	Udział rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara i zastępczyni RPO Sylwii Spurek w konferencji z okazji jubileuszu 10-lecia sieci Europejskich Organów Równego Traktowania (EQUINET) nt. „Together for an Equal Europe". Bruksela, Belgia.	09–10.10.2017 r.
49.	Szkolenie dotyczące wpływu Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej na litygację strategiczną. Zuzanna Rudzińska-Bluszcz Główny Koordynator ds. Strategicznych Postępowań Sądowych, Mirosław Wróblewski, dyrektor Zespołu. Wenecja, Włochy.	16–19.10.2017 r.
50.	Spotkanie grupy roboczej Gender Equality Stowarzyszenia EQUINET nt. przemocy wobec kobiet. Katarzyna Wilkołaska-Żuromska Asystentka Zastępczyni RPO. Bruksela, Belgia.	17–18.10.2017 r.
51.	Międzynarodowy Kurs Praw Człowieka 2017 („International Course on Human Rights 2017"). Mirosław Wróblewski, dyrektor Zespołu. Buenos Aires, Argentyna.	21–29.10.2017 r.
52.	Spotkanie grupy roboczej Equality Law sieci EQUINET nt. przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na religię oraz aktualizacji publikacji „Equality law in practice – religion and belief in Europe". Joanna Subko, starsza radczyni. Ateny, Grecja.	09–10.11.2017 r.
53.	Seminarium sieci EQUINET dotyczące zjawiska „szklanego sufitu" i rozwoju karier zawodowych kobiet. Agata Kwaśniewska Radczyni. Tallin, Estonia.	12–14.11.2017 r.
54.	Udział zastępczyni RPO Sylwii Spurek w spotkaniu nt. praw kobiet – „Annual Colloquium on Fundamental Rights 2017 – Women's Rights in Turbulent Times" zorganizowanym przez Komisję Europejską. Bruksela, Belgia.	20–21.11.2017 r.
55.	Udział zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w konferencji nt. „Porównawcze wskaźniki pomiaru postępów w obszarze praw człowieka; międzynarodowa praktyka i doświadczenie Uzbekistanu" zorganizowanej przez Krajowe Centrum Praw Człowieka Republiki Uzbekistanu oraz OBWE we współpracy z ODIHR, a	19–23.11.2017 r.

	także Fundację im. Friedricha Eberta i UNDP (Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju). Taszkent, Uzbekistan.	
56.	Konferencja nt. praw osób starszych – „Older Persons and Long-term Care" zorganizowana przez Europejską Sieć Krajowych Instytucji Praw Człowieka (ENNHRI). Anna Chabiera Główna Specjalistka. Bruksela, Belgia.	27–29.11.2017 r.
57.	Udział zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w 3. Zgromadzeniu Ogólnym Europejskiej Sieci Krajowych Instytucji Praw Człowieka nt. „Towards more effective engagement between NHRIs and the EU to protect and promote human rights in Europe". Bruksela, Belgia.	28–30.11.2017 r.
58.	Spotkanie grupy roboczej sieci EQUINET ds. badań i gromadzenia danych. Anna Chabiera Główna Specjalistka. Berlin, Niemcy.	29–30.11.2017 r.
59.	Seminarium nt. sytuacji migrantów – „Inclusion of and discrimination against migrants in Europe" zorganizowane przez sieć EQUINET. Agata Szypulska, starsza radczyni. Bruksela, Belgia.	06–07.12.2017 r.
60.	Udział zastępczyni RPO Sylwii Spurek w posiedzeniu Zarządu Wykonawczego sieci EQUINET. Bruksela, Belgia.	13.12.2017 r.
61.	Udział zastępczyni RPO Sylwii Spurek w ministerialnej konferencji zorganizowanej przez OECD – „SIGMA Ministerial Conference Good Public Governance – Delivering for Citizens and Businesses". Paryż, Francja.	14.12.2017 r.

Spotkania i wizyty gości zagranicznych w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich

1.	Spotkanie rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara z delegacją Komisji ds. Zagranicznych kanadyjskiej Izby Gmin z udziałem Ambasadora Kanady w Polsce, Stephenem de Boerem. Biuro RPO. Warszawa.	24.01.2017 r.
2.	Spotkanie rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara z delegacją sędziów z holenderskiej Rady Sądownictwa (RvdR – Raad voor de Rechtspraak), na czele z jej przewodniczącym Fritsem Bakkerem, zorganizowane z inicjatywy Krajowej Rady Sądownictwa. Mirosław Wróblewski, dyrektor Zespołu. Warszawa.	27.01.2017 r.

3.	Spotkanie rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara i zastępczyni RPO Sylwii Spurek z Ministrem Spraw Zagranicznych Norwegii Børge Brende, Ambasadorem Norwegii Karsten Klepsvik oraz przedstawicielami norweskiego MSZ. Anna Błaszczak-Banasiuk Dyrektorka Zespołu. Biuro RPO. Warszawa.	10.02.2017 r.
4.	Spotkanie rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara i Mirosława Wróblewskiego Dyrektora Zespołu ze studentami z Kopenhagi dotyczące praw reprodukcyjnych, dostępu do usług medycznych i zjawiska dyskryminacji w związku ze świadczeniem usług medycznych. Biuro RPO. Warszawa.	13.02.2017 r.
5.	Spotkanie rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara z Christophem Deloire i Pauline Ades-Mevel – przedstawicielami międzynarodowej organizacji pozarządowej propagującej i monitorującej wolność prasy na całym świecie „Reporterzy bez granic”. Biuro RPO. Warszawa.	20.02.2017 r.
6.	Spotkanie zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza z członkiem Komisji Zagadnień Prawnych i Praw Człowieka Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy Pierre-Yves’em Le Borgn nt. zagadnień dotyczących wdrażania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Ewa Dawidziuk, dyrektor Zespołu, Magdalena Kuruś, zastępczyni Dyrektora Zespołu, Małgorzata Świętczak zastępca Dyrektora Zespołu, Michał Hara Specjalista, Marcin Malecko Referent prawny. Biuro RPO. Warszawa.	20.03.2017 r.
7.	Warsztaty dla instytucji ombudsmańskich do spraw wojskowych zorganizowane przez Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (OSCE/ODIHR) i Centrum ds. Demokratycznej nad Siłami Zbrojnymi (DCAF), prowadzone przez doświadczonych trenerów z Kanady i Wielkiej Brytanii. Biuro RPO. Warszawa.	21–22.03.2017 r.
8.	Spotkanie rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara z Ambasadorem Australii Paulem Wojciechowskim dotyczące przestrzegania praw człowieka. Biuro RPO. Warszawa.	22.03.2017 r.
9.	Spotkanie z przedstawicielami Domów-Klubów	23.03.2017 r.

	z Białorusi: z Brześcia, Grodna i Witebska, a także z członkami Białoruskiego Stowarzyszenia Pracowników Socjalnych oraz Warszawskiego Domu pod Fontanną nt. praw osób z niepełnosprawnościami. Barbara Imiołczyk, dyrektor Zespołu, Dariusz Supeł zastępca Dyrektora Zespołu. Biuro RPO. Warszawa.	
10.	Spotkanie zastępcy RPO Stanisława Trociuka z delegacją reprezentantów Wyższej Rady Sądownictwa Ukrainy. Biuro RPO. Warszawa.	28.03.2017 r.
11.	Spotkanie zastępcy RPO Krzysztofa Olkowicza z Pełnomocnikiem Ukrainy ds. Postępowań przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka Ivanem Lishchyna dotyczące najważniejszych problemów związanych z wykonaniem wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Przemysław Kazimirski zastępca Dyrektora Zespołu, Marcin Mazur zastępca Dyrektora Zespołu, Małgorzata Świętczak zastępca Dyrektora Zespołu, Michał Hara Specjalista i Marcin Malecko Referent prawny. Biuro RPO. Warszawa.	31.03.2017 r.
12.	Spotkanie rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara z członkami Komisji Monitoringowej Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy. Biuro RPO. Warszawa.	05.04.2017 r.
13.	Spotkanie z prof. Haraldem Doerigiem członkiem I Senatu odwoławczego Federalnego Sądu Administracyjnego Republiki Federalnej Niemiec w ramach programu wymiany sędziowskiej i współpracy Naczelnego Sądu Administracyjnego z niemieckim Sądem. Mirosław Wróblewski, dyrektor Zespołu oraz Marcin Sośniak, naczelnik Wydziału. Biuro RPO. Warszawa.	06.04.2017 r.
14.	Spotkanie zastępczyni RPO Sylwii Spurek ze szwedzką Kanclerz Sprawiedliwości panią Anną Skarhed nt. szwedzkich regulacji prawnych, dotyczących zakazu kupowania usług seksualnych. Warszawa.	10.04.2017 r.
15.	Spotkanie rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara z delegacją z Biura Ombudsmana Tajlandii. Mirosław Wróblewski, dyrektor Zespołu. Biuro RPO. Warszawa.	24.04.2017 r.
16.	Spotkanie rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara oraz zastępczyni RPO Sylwii Spurek z przedstawicielami urzędu ombudsmana Azerbejdżanu. Mirosław	24.04.2017 r.

	Wróblewski, dyrektor Zespołu. Biuro RPO. Warszawa.	
17.	Spotkanie zastępczyni RPO Sylwii Spurek z przedstawicielami Human Rights Watch dotyczące sytuacji na wschodniej granicy Polski. Agnieszka Grzelak zastępca Dyrektora Zespołu oraz Joanna Subko, starsza radczyni. Biuro RPO. Warszawa.	28.04.2017 r.
18.	Spotkanie rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara oraz Zuzanny Rudzińskiej-Bluszcz Głównej Koordynatorki ds. Strategicznych Postępowań Sądowych z amerykańskimi stypendystami Marshall Memorial Fellowship, dotyczące kryzysu konstytucyjnego, w tym realizacji opinii Komisji Weneckiej. Biuro RPO. Warszawa.	08.05.2017 r.
19.	Spotkanie z przedstawicielami wymiaru sprawiedliwości zorganizowane przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury w ramach jej przynależności do Europejskiej Sieci Szkolenia Kadr Wymiaru Sprawiedliwości. Mirosław Wróblewski, dyrektor Zespołu. Warszawa.	10.05.2017 r.
20.	Spotkanie zastępcy RPO Stanisława Trociuka z przedstawicielami Europejskiego Komitetu Przeciwdziałania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu. Biuro RPO. Warszawa.	11.05.2017 r.
21.	Spotkanie zastępcy RPO Stanisława Trociuka z delegacją Rady Sądownictwa Republiki Słowacji. Biuro RPO. Warszawa.	17.05.2017 r.
22.	Spotkanie z delegacją Komitetu ds. Praw Kobiet i Równości Płci Parlamentu Europejskiego dotyczące stanu przeciwdziałania przemocy wobec kobiet w Polsce w kontekście wdrożenia tzw. Konwencji stambulskiej. Anna Błaszczak-Banasiak Dyrektorka Zespołu. Biuro RPO. Warszawa.	23.05.2017 r.
23.	Spotkanie zastępcy RPO Stanisława Trociuka z Delegacją Rady Sądownictwa Armenii. Biuro RPO. Warszawa.	30.05.2017 r.
24.	Spotkanie rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara z delegacją szanghajskiego regionalnego biura przyjmującego skargi obywateli Chin. Zbigniew Śpiewak zastępca Dyrektora Zespołu oraz Iwona Miranowicz, naczelnik Wydziału. Biuro RPO. Warszawa.	31.05.2017 r.

25.	Spotkanie rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara oraz zastępczyni RPO Sylwii Spurek z przedstawicielami organizacji FIDH. Biuro RPO. Warszawa.	21.06.2017 r.
26.	Spotkanie rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara z prof. Akmalem Saidovem, Dyrektorem Narodowego Centrum Praw Człowieka w Uzbekistanie. Biuro RPO. Warszawa.	22.06.2017 r.
27.	Spotkanie rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara z przedstawicielami American Jewish Commitee. Anna Błaszczak-Banasiak Dyrektorka Zespołu. Warszawa.	07.07.2017 r.
28.	Spotkanie z Artem Zozulią, Prezesem Fundacji Ukraina oraz pracownikiem Konsulatu Honorowego Ukrainy we Wrocławiu. Katarzyna Sobańska-Laskowska Pełnomocnik Terenowy RPO we Wrocławiu. Wrocław.	25.07.2017 r.
29.	Spotkanie z przedstawicielami Ambasady USA w Polsce w celu omówienia stanu przestrzegania praw człowieka w Polsce. Mirosław Wróblewski, dyrektor Zespołu. Warszawa.	27.07.2017 r.
30.	Spotkanie z grupą sędziów i prokuratorów z państw członkowskich UE. Biuro RPO. Warszawa.	06.09.2017 r.
31.	Spotkanie rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara z Harlem Désirem Specjalnym Sprawozdawcą OBWE ds. Wolności Mediów. Zuzanna Rudzińska-Bluszcz Główny Koordynator ds. Strategicznych Postępowań Sądowych, Mirosław Wróblewski, dyrektor Zespołu. Biuro RPO. Warszawa.	12.09.2017 r.
32.	Spotkanie rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara z Reinierem van Zutphen, ombudsmanem Holandii. Biuro RPO. Warszawa.	13.09.2017 r.
33.	Konferencja nt. „Artykuł 7 Traktatu o Unii Europejskiej – prawo i wartości europejskie” zorganizowana przez Wydział Prawa UW i Instytut Maksa Plancka w Heidelbergu. Warszawa.	13–15.09.2017 r.
34.	Wizyta Open Society Agency z Armenii oraz prawników współpracujących z armeńskim Krajowym Mechanizmem Prewencji Tortur. Przemysław Kazimirski zastępca Dyrektora Zespołu. Biuro RPO. Warszawa.	21.09.2017 r.
35.	Wizyta przedstawicielki Sądu Administracyjnego Renaty	27.09.2017 r.

	Trenz – sędzi Sądu Administracyjnego Kraju Saary (Niemcy) przebywającej w Polsce w ramach programu wymiany sędziów European Judicial Training Network (EJTN). Mirosław Wróblewski, dyrektor Zespołu, Marcin Sośniak, naczelnik Wydziału. Biuro RPO. Warszawa.	
36.	Spotkanie zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z Martinem Hermges'em – chargé d'affaire Austrii. Biuro RPO. Warszawa.	02.10.2017 r.
37.	Spotkanie zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z Minister ds. europejskich Natalie Loiseau w ambasadzie Francji. Warszawa.	04.10.2017 r.
38.	Spotkanie zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z Draginją Nadazdin Dyrektorką Amnesty International i Barborą Cernusakovą badaczką spraw Polski AI w sprawie prezentacji raportu Amnesty International „Poland: On the Streets to defend human rights". Agnieszka Grzelak, zastępca Dyrektora Zespołu. Biuro RPO. Warszawa.	18.10.2017 r.
39.	Spotkanie rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara ze Specjalnym sprawozdawcą ONZ ds. niezależności sędziów Diego Garcią-Sayánem. Biuro RPO. Warszawa.	23.10.2017 r.
40.	Spotkanie rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara z delegacją Komisji Weneckiej dotyczące działania znowelizowanego prawa o prokuraturze. Biuro RPO. Warszawa.	25.10.2017 r.
41.	Spotkanie zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z Chasperem Sarottem z ambasady Szwajcarii. Biuro RPO. Warszawa.	06.11.2017 r.
42.	Udział zastępczyni RPO Sylwii Spurek w spotkaniu z przedstawicielami Dyrekcji Generalnej ds. Migracji i Spraw Wewnętrznych Komisji Europejskiej. Biuro RPO. Warszawa.	14.11.2017 r.
43.	Spotkanie zastępczyni RPO Sylwii Spurek z Zastępczynią Rzecznika Praw Obywatelskich Gruzji Ekaterine Skhiladze. Magdalena Kuruś, zastępczyni Dyrektora Zespołu, Anna Mazurczak, naczelnik Wydziału. Biuro RPO. Warszawa.	22.11.2017 r.
44.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara, zastępczyni RPO Hanny Machińskiej	01.12.2017 r.

	i zastępczyni RPO Sylwii Spurek z dyrektorem Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA) Michaelem O'Flahertym nt. I Ogólnopolskiego Kongresu Praw Obywatelskich oraz najważniejszych kierunków działania instytucji polskiego Rzecznika. Biuro RPO. Warszawa.	
45.	Udział zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w przyjęciu z okazji 100-lecia niepodległości Finlandii. Warszawa.	06.12.2017 r.
46.	Spotkanie zastępczyni RPO Sylwii Spurek **z** Nilsem Muižnieksem, komisarzem Praw Człowieka Rady Europy, round-table z organizacjami pozarządowymi zajmującymi się prawami kobiet. Warszawa.	06.12.2017 r.
47.	Spotkanie rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara z przedstawicielami American Bar Association dot. reformy polskiego wymiaru sprawiedliwości. Zuzanna Rudzińska-Bluszcz Główna Koordynator ds. Strategicznych Postępowań Sądowych, Agnieszka Grzelak, zastępca Dyrektora Zespołu. Biuro RPO. Warszawa.	15.12.2017 r.
48.	Spotkanie rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara oraz zastępczyni RPO Sylwii Spurek z sędziami sądów administracyjnych z Serbii i Macedonii. Marcin Sośniak, naczelnik Wydziału, Joanna Subko, starsza radczyni. Biuro RPO. Warszawa.	18.12.2017 r.

Honorowe Patronaty Rzecznika Praw Obywatelskich

1.	III Międzynarodowy Kongres Psychiatrii Sądowej	Łódź
2.	Ogólnopolska kampania informacyjna „Poznaj swoje prawa"	projekt ogólnopolski
3.	II Międzynarodowa Konferencja „W poszukiwaniu europejskiej doktryny wolności słowa"	Poznań
4.	II edycja Ogólnopolskiego Konkursu Mediacyjno - Negocjacyjnego #mediUJ!	projekt ogólnopolski
5.	Konferencja „Poznaj nas-dorosłe osoby głuchonieme we współczesnym świecie"	Katowice

6.	Etnoliga – międzykulturowy projekt piłkarski	Warszawa
7.	Human Rights Week	Warszawa
8.	Program Karta Różnorodności	projekt ogólnopolski
9.	Konferencja „Norma postępowania karnego. Sędzia wobec zmian w prawie karnym procesowym”	Wrocław
10.	Akcja „Reakcja w depresji 2017”	projekt ogólnopolski
11.	VI Forum Pacjentów Onkologicznych – „Wyzwania w Onkologii”	Warszawa
12.	Wydarzenie „Żywa Biblioteka” w Zamościu	Zamość
13.	Wydarzenie „Żywa Biblioteka” w Oleśnicy	Oleśnica
14.	„Panorama prawnych aspektów wielokulturowości społeczeństwa”	Poznań
15.	V Ogólnopolski Zjazd Młodych Karnistów	Obrzyck
16.	VI Kongres Kół Naukowych Uniwersytet Adama Mickiewicza	Poznań
17.	I Festiwal Praw Człowieka	Kędzierzyn-Koźle
18.	Kongres Kół Naukowych Uniwersytet Adama Mickiewicza	Poznań
19.	Konferencja „Europa wobec wyzwań XXI wieku. Bohaterowie i Antybohaterowie”	Oświęcim
20.	XV jubileuszowa Konferencja Chorób Rzadkich	Białobrzegi k. Warszawy
21.	Wydarzenie „Żywa Biblioteka” w Jaworznie	Jaworzno
22.	Projekt Generator Innowacji Sieci Wsparcia	projekt ogólnopolski
23.	The Fight against Homelessness: Solidarity in Action	Gdańsk
24.	IV Ogólnopolska Konferencja Kryminologiczna pt. „Przestępczość przeciwko obrotowi gospodarczemu oraz interesom finansowym państwa”	Kraków
25.	Konkurs na esej o prawach człowieka „Trzy najważniejsze prawa człowieka – uzasadnij wybór”	projekt ogólnopolski
26.	XXVII Ogólnopolskiej Konferencji Studenckich Poradni Prawnych „Profil klienta SPP”	Warszawa
27.	Ogólnopolska konferencja naukowa „Prawa człowieka – przywilej czy ograniczenie? Interdyscyplinarny dyskurs	Olsztyn

	o prawach ludzi we współczesnym świecie”	
28.	V Festiwal Wielu Kultur „Różni, a tacy sami”	Warszawa
29.	II wydanie książki dla dzieci „Prawie bajki”	Poznań
30.	VI Ogólnopolska Konferencja „Człowiek w środowisku. Zasoby i twórczość w procesie zdrowienia osób z doświadczeniem kryzysu psychicznego”	Warszawa
31.	Edukacyjna gra planszowa o tematyce prawnej „Prawopolis”	projekt ogólnopolski
32.	Konkurs VERBA VERITATIS 2017	projekt ogólnopolski
33.	Polish International Basketball League	Warszawa
34.	Ogólnopolska konferencja naukowa „Dwie dekady Konstytucji – doświadczenia i wyzwania”	Opole
35.	Międzynarodowa Konferencja „Autyzm bez przemocy”	Wrocław
36.	Seminarium Fundacji Praw Podatnika „Stan Przestrzegania Praw Podatnika w Wolnej Polsce”	Warszawa
37.	Międzynarodowa Interdyscyplinarna Konferencja Naukowa „Wyzwania współczesnego prawa wyborczego – edycja IV”	Toruń
38.	Konferencja „Zrozumieć i przełamać lęk. Niepełnosprawność w miejscu pracy”	Kraków
39.	V edycja Międzynarodowej Konferencji Naukowej „Konstytucje państw europejskich: historia i współczesność”	Toruń
40.	Ogólnopolska Konferencja Naukowa w ramach V Częstochowskiego Sympozjum Administracyjno-Prawnego „Efektywna ochrona prawna jednostek – uwarunkowania, wyzwania, perspektywy”	Częstochowa
41.	Seminarium „Rasizm i ksenofobia w świetle kryzysu migracyjnego”	Toruń
42.	Projekt „Międzykulturowe dziedzictwo Wałbrzycha fundamentem rozwoju miasta i jego mieszkańców”	Wałbrzych
43.	10. Ogólnopolska Konferencja „Ostrożnie – dziecko! Profilaktyka krzywdzenia małych dzieci”	Warszawa
44.	IV Ogólnopolskiego Przeglądu Innowacji i Twórczości w Edukacji	Łódź
45.	XII edycja Akademii Praw Człowieka i Aktywności Obywatelskiej „Inkubator idei”	Warszawa

46.	Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Aktualne problemy prawa wyborczego ze szczególnym uwzględnieniem roli samorządów”	Częstochowa
47.	Akcja edukacyjna „Tydzień Konstytucyjny” – 3. edycja	projekt ogólnopolski
48.	XXIII edycja krajowego Przeglądu Umiejętności Artystycznych Zespołów Seniorów i Osób Niepełnosprawnych PUMA	Dąbrowa Górnicza
49.	Konferencja „ Kształtowanie dojrzałości społecznej poprzez promowanie mediacji rówieśniczych w szkołach”	Ziębice
50.	Wydarzenie „Żywa Biblioteka” we Wrocławiu	Wrocław
51.	Fundacja Stabilo „Konwencja ONZ o prawach osób niepełnosprawnych w województwie kujawsko-pomorskim”	województwo kujawsko-pomorskie
52.	Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Reforma służby zdrowia – progres czy regres w ochronie praw pacjentów?”	Kraków
53.	Międzynarodowa Konferencja Naukowa „Sądowa ochrona praw jednostki w państwach Europy Środkowej – dotychczasowe doświadczania i tendencje zmian”	Opole
54.	Projekt „Śląsk dla różnorodności”	Katowice
55.	XXIV Kwidzyńskie Forum Teatralne Placówek Kształcenia Specjalnego	Kwidzyn
56.	Kampania społeczna dot. przemocy domowej wobec osób LGBT	Warszawa
57.	Słupski dzień różnorodności	Słupsk
58.	Konferencja „System ochrony zdrowia w aktualnej fazie jego przemian”	Poznań
59.	Międzynarodowy Dzień Osób Starszych	Warszawa
60.	2 KROKI (projekt dla osadzonych w ZK w Siedlcach)	Siedlce
61.	Publikacja „Polityka publiczna wobec osób z niepełnosprawnościami” autorstwa P. Kubickiego	projekt ogólnopolski
62.	II Krajowa Konferencja Otwartego Dialogu	Wrocław
63.	Konferencja „Europa wschodnia wobec globalnych wyzwań”	Warszawa
64.	Projekt społeczny pt. „Państwo to my! Obywatelskie przemyślenia”	projekt ogólnopolski
65.	Wydarzenie „Żywa Biblioteka” w Katowicach	Katowice

66.	Ogólnopolska kampania „16 dni przeciwko przemocy wobec kobiet”	projekt ogólnopolski
67.	14. Europejski Festiwal Filmowy „Integracja Ty i Ja”	Koszalin
68.	14. Ogólnopolska Konferencja „Pomoc dzieciom – ofiarom przestępstw”	Warszawa
69.	Studia Podyplomowe Prawa Antydyskryminacyjnego INP Polska Akademia Nauk	Warszawa
70.	Konferencja pn. „Niepełnosprawni na rynku pracy”	Łódź
71.	Turniej piłkarski „Wykopmy Rasizm ze Stadionów”	Kostrzyn n. Odrą
72.	Centrum „Chcemy całego życia!” w ramach IX ogólnopolskiego Kongresu Kobiet	Poznań
73.	Seminarium „TRAWAV” poświęcone efektywnej ochronie praw kobiet doświadczających przemocy	Warszawa
74.	Kampania „Dziecko w rozwodzie. Dostrzec. Zrozumieć. Wesprzeć”.	Gdańsk
75.	11. Międzynarodowa Szkoła Letnia pt.: „International experiences in the area of refugee and migrant children's adaptation – theory, research, praxis”	Warszawa
76.	Projekt „Księga Dobrych Praktyk/Działań na Rzecz Mniejszości Narodowych i Etnicznych oraz Cudzoziemców”.	projekt ogólnopolski
77.	Kampania społeczna „Odmień swoją głowę”	Trójmiasto
78.	XIV edycja Festynu Przyjaźni „Tacy Sami”	
79.	Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Perspektywy rozwoju sektora NGO”	Olsztyn
80.	II Śląskie Forum Karnoprocesowe – Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Konstytucyjne podstawy procesu karnego”	Katowice
81.	III Kongres Osób z Niepełnosprawnościami	Warszawa
82.	XI edycja nagrody im. Ireny Sendlerowej „Za naprawianie świata”.	Warszawa
83.	Konferencja „(NIE)pełnosprawny w pracy i biznesie” połączona z panelem dyskusyjnym „Przedsiębiorco nie bój się zatrudniać niepełnosprawnych”	Rzeszów
84.	Ogólnopolska konferencja „Bezpieczeństwo – prawo studenta a powinność uczelni i środowisk lokalnych”	Toruń
85.	Program edukacyjny „Młodzi w Akcji”	projekt ogólnopolski

86.	YouthSpeak Forum-AISEC	Warszawa
87.	IX konkurs „Samorząd Równych Szans” na najlepsze praktyki samorządów w zakresie polityki na rzecz osób z niepełnosprawnościami	projekt ogólnopolski
88.	Forum III Wieku	Nowy Sącz
89.	V Warszawski Festiwal Bez Barier	Warszawa
90.	I Ogólnopolska Konferencja Penitencjarna Studenckich Kół Naukowych nt. „Współczesne problemy penitencjarystyki”	Łódź
91.	Zjazd Katedr Prawa Prywatnego i Międzynarodowego „Kolizyjne i procesowe aspekty prawa rodzinnego”	Wrocław
92.	Kampania społeczna Fundacji Hospicyjnej „Opiekun rodzinny – nie musi być sam”	projekt ogólnopolski
93.	Artykuł 18. Debata – Uniwersytet Warszawski	Warszawa
94.	IV Kongres zdrowia seniorów ziemi zawieciańskiej „Starzejemy się w dobrym stylu”	Zawiercie
95.	15. Objazdowy Festiwal WATCH DOCS – Prawa Człowieka w Filmie	Kraków i Poronin
96.	Konferencja „Pełno(s)prawny Student”	Kraków
97.	Pilotażowy projekt „Przychodzi baba do lekarza”	projekt ogólnopolski
98.	Konferencja „Diversity & Inclusion Changemakers. The power of gender diversity in business”.	Kraków
99.	Oławska Konferencja Mediacyjna	Oława
100.	Uroczyste otwarcie Hali sportowej Ośrodka Szkolno-Wychowawczego nr 2 dla Niesłyszących i Słabosłyszących w Wejherowie	Wejherowo
101.	Projekt „Mentor” Uniwersytet Mikołaja Kopernika	Toruń
102.	Akcja edukacyjna „Tydzień Konstytucyjny” – 4. edycja	projekt ogólnopolski
103.	Konferencja dotycząca zaginięć Fundacji ITAKA	Warszawa
104.	Konferencja podsumowująca program „Mediacja rówieśnicza w szkole metodą przeciwdziałania agresji i niedostosowaniu społecznemu młodzieży”	Lublin
105.	X Konferencja Krakowska „MałoPolska – globalne wyzwania, regionalne rozwiązania”	Kraków
106.	Stypendium im. Bogny Olszewskiej	projekt

		ogólnopolski
107.	Warsztaty dla personelu medycznego „Ograniczenie nierówności w zdrowiu doświadczanych przez osoby LGBTI – zagadnienia/problemy/działania istotne w praktyce klinicznej”	Warszawa
108.	Program „Mediacja rówieśnicza w szkole metodą przeciwdziałania agresji i niedostosowaniu społecznemu młodzieży”	Lublin
109.	15. Objazdowy Festiwal WATCH DOCS	Bielsko-Biała
110.	Konferencja „Stop hejtowi w sieci”	Warszawa
111.	XVI Ogólnopolski Mityng Pływacki Osób Niepełnosprawnych im. Krzysztofa Brzęczka	Chrzanów
112.	VI Kongres Prawa Medycznego	Kraków
113.	Sesja Europejskiego Parlamentu Młodzieży – Day of EYP Poland	Katowice
114.	Konferencja „Rola profilaktyki zintegrowanej w zapewnianiu bezpieczeństwa dzieci i młodzieży”	Warszawa
115.	Projekt społeczny LexOn	Poznań
116.	Konkurs z wiedzy obywatelskiej i ekonomicznej – Centrum Edukacji Obywatelskiej	projekt ogólnopolski
117.	Warsztaty „Niealimentacja to przemoc”	Łódź
118.	Prawa człowieka wobec wyzwań współczesnego świata	Kraków
119.	ELSA DAY	Warszawa
120.	Human Rights Week SGH	Warszawa
121.	Publikacja „Sytuacja społeczna osób LGBTA w Polsce. Raport za lata 2015–2016” – KPH	projekt ogólnopolski
122.	Warsztaty „Jak zostać swoim własnym rzecznikiem?”	Warszawa
123.	Projekt MamPrawoDo.Info	projekt ogólnopolski
124.	Konkurs Wyróżnienie Białej Wstążki	projekt ogólnopolski
125.	Ogólnopolskie seminarium „Edukacja finansowa dla każdego!”	Warszawa
126.	Projekt Malbork w Obronie Praw Człowieka	Malbork
127.	6. edycja kampanii „Twarze Depresji. Nie Oceniam. Akceptuję”	projekt ogólnopolski
128.	„Głosy kobiet – turniej debat parlamentarnych dla	Poznań

	kobiet”	
129.	Kampania Społeczna „Więcej życzliwości dla kobiet w ciąży”	projekt ogólnopolski
130.	Konferencja „Społeczeństwo, Władza, Media: Mowa Nienawiści a Inkluzja Społeczna”	Gorzów Wielkopolski

Załącznik 6
Działalność Zespołu Kontaktów z Mediami i Komunikacji Społecznej w 2017 r.

Upowszechnianie wiedzy o prawach obywatelskich i informacji dotyczących działalności Biura RPO jest ważną częścią aktywności Rzecznika.

I Ogólnopolski Kongres Praw Obywatelskich

Z punktu widzenia komunikacji społecznej, najważniejszym wydarzeniem w 2017 roku był I Ogólnopolski Kongres Praw Obywatelskich. Zorganizowany został z okazji 30-lecia istnienia urzędu RPO i odbył się w dniach 8-9 grudnia 2017 r. w Warszawie. Wzięło w nim udział ponad 1500 gości z całego kraju, a także z zagranicy. Uczestniczyli oni w 36 panelach dyskusyjnych, zorganizowanych we współpracy z wiodącymi organizacjami pozarządowymi. Głos zabrało ponad 150 panelistów a także liczni przedstawiciele publiczności.

Kongres był próbą odpowiedzi na pytanie jakie problemy dotyczące respektowania praw człowieka i obywatela w Polsce są dzisiaj z perspektywy uczestników najważniejsze i najpilniejsze do rozwiązania.

Wydarzenie było transmitowane w internecie, a powstające na bieżąco relacje z paneli, publikacje i dokumenty w wersji elektronicznej oraz nagrania z debat zostały zamieszone na stronie internetowej RPO w specjalnym podserwisie[1539]. Udostępniając linki z tej strony uczestnicy Kongresu mogli się dzielić opiniami i komentarzami w serwisach społecznościowych. Efektem Kongresu są też 54 szczegółowe rekomendacje, które zostały zaprezentowane zarówno uczestnikom, jak i szerszej opinii publicznej.

W ten sposób Kongres wypracował swoistą bazę wiedzy, która znakomicie uzupełnia informacje zgromadzone już w głównym serwisie RPO: rpo.gov.pl.

[1539] https://www.rpo.gov.pl/pl/content/kpo

Współpraca z mediami

Ze względu na zmiany na rynku medialnym, ale i na specyfikę pracy Rzecznika Praw Obywatelskich, podjęto starania, aby kontakty z mediami nie ograniczały się tylko do mediów tradycyjnych, ogólnopolskich i centralnych. W 2017 roku, tak jak w roku poprzednim, coraz większe znaczenie miało przygotowywanie komunikacji „celowanej", czyli odpowiadającej potrzebom różnych typów mediów – przede wszystkim lokalnych (gazety, rozgłośnie radiowe, stacje telewizyjne, w tym kablowe), ale także portali, w tym portali branżowych i lokalnych, uczestników różnych spotkań i konferencji, liderów opinii w internecie.

Prosty język i tworzenie bazy wiedzy

Aby ułatwić korzystanie z bazy wiedzy powstającej w portalu rpo.gov.pl, Zespół Kontaktów z Mediami i Komunikacji Społecznej – podobnie jak w 2016 r. – kładł w 2017 r. duży nacisk na to, by informacje tworzone były w języku zrozumiałym dla szerokiej opinii publicznej (a nie tylko w specjalistycznym języku prawniczym), z odpowiednimi wyjaśnieniami, wskazaniem kontekstu oraz przykładami problemów obywateli.

W 2017 r. powstało prawie 2000 komunikatów, z tego ponad 1100 znalazło się w Aktualnościach serwisu rpo.gov.pl – a więc adresowane było do szerokiej publiczności; pozostałe komunikaty miały znaczenie bardziej specjalistyczne. Komunikatów w języku angielskim było 45. Na stronie internetowej komunikaty przedstawiane są nie tylko w układzie chronologicznym, ale także geograficznym (co pokazuje, w jakich lokalnie zainicjowanych sprawach interweniował RPO) oraz tematycznym („sprawy RPO").

Komunikaty te były dostępne także za pośrednictwem newsletterów – w 2017 r. 47 newsletterów dotyczyło najważniejszych działań RPO (45 przygotowano też w języku angielskim), a newsletterów tematycznych było 131. Dotyczyły one: praw i wolności obywatelskich, wymiaru sprawiedliwości; praw osób starszych; spotkań regionalnych Rzecznika Praw Obywatelskich; spraw dotyczących równego traktowania; praw osób z niepełnosprawnościami i realizacji konwencji ONZ; praw osób pozbawionych wolności.

Media centralne – media lokalne

Biuro współpracowało z mediami lokalnymi także w związku z organizacją spotkań regionalnych Rzecznika, debat regionalnych Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur oraz w związku z otwieraniem w kraju kolejnych Punktów Przyjmowania Interesantów. RPO regularnie odpowiadał na zaproszenia mediów lokalnych. W trakcie spotkań RPO w całym kraju organizowane były także briefingi dla dziennikarzy. A w sprawach budzących szczególnie duże zainteresowanie opinii publicznej, briefingi takie organizowane były w Biurze RPO w Warszawie.

Dodatkowo Zespół Kontaktów z Mediami i Komunikacji Społecznej udzielił – wspólnie z pracownikami innych zespołów Biura – blisko 700 odpowiedzi na pytania mediów. W sumie w mediach objętych naszym monitoringiem ukazało się w 2017 r. ponad 21 tys. publikacji odnoszących się do spraw związanych z działaniami Rzecznika (monitoring nie obejmuje mediów w mikroskali oraz części mediów społecznościowych).

Portale i spotkania tematyczne

W 2017 roku Biuro RPO kontynuowało współpracę z redakcjami dużych portali internetowych. W serwisach onet.pl i TVN24.pl ukazywały się felietony Adama Bodnara o bieżących problemach społecznych. Rzecznik był też gościem audycji internetowych m.in. na: rp.pl, wyborcza.pl, onet.pl. Eksperci z Biura RPO wyjaśniali zawiłości systemu prawnego m.in. na łamach „Dziennika Gazety Prawnej" i „Rzeczpospolitej", byli też gośćmi Radia TOK FM, RMF FM, Radia Zet, Radia dla Ciebie, I Programu Polskiego Radia, a także telewizji TVN, Polsat, i TVP.

Sprawy istotne dla ochrony praw obywateli zostały przedstawione w formie wystawy dla uczestników I Kongresu Praw Obywatelskich: mówi ona o najważniejszych inicjatywach społecznych, które RPO poznał podczas podróży po kraju, a także o tych wybitnych obywatelach, którzy od 2009 r. byli przez kolejnych rzeczników praw obywatelskich wyróżniani odznaką honorową RPO (obecnie wystawy te dostępne są w Biurze RPO).

Na uwagę zasługuje też nowa forma przekazu wypracowana w czasie cyklu spotkań z kredytobiorcami tzw. kredytów frankowych. Brali w nich udział – obok

ekspertów z zakresu prawa i finansów – także przedstawiciele Zespołu Komunikacji, którzy kładli duży nacisk na to, by prezentacje ekspertów uzupełniane były o przekaz w prostym, nieprawniczym języku.

Inną formą promowania wartości obywatelskich i praw obywatelskich było organizowanie Dnia Konstytucji w 20. Rocznicę uchwalenia Konstytucji z 1997 r. – tu też istotą przekazu było przekładanie zawiłych kwestii konstytucyjnych na prosty język rozmowy o sprawach ważnych dla zwykłych ludzi. Jak również wykorzystanie w tym celu gier i konkursów.

Osobną kwestią jest obecność Biura w mediach społecznościowych. Jest ona obecnie ograniczona do programu spotkań regionalnych RPO (Profil facebookowy „RPO i jego spotkania regionalne" z ponad 300 postami i konto rpowdrodze na Instagramie z 32 zdjęciami pokazującymi spotkania Rzecznika z obywatelami). Profile te służą do kontaktów z lokalnymi społecznościami każdorazowo przed spotkaniami z RPO, a także do zamieszczania relacji z tych spotkań (jest to dodatkowy kanał komunikacji, jako że relacje ukazują się przede wszystkim na stronie rpo.gov.pl). Relacje ze potkań RPO i konferencji prasowych oraz rozmowy z pracownikami Biura na najważniejsze tematy dostępne są na kanale RPO na Youtube (58 filmów).

Jednocześnie w 2017 r. został wypracowany nowy model komunikatu na stronie internetowej, który użytkownik sam może udostępnić na swoim koncie w portalu społecznościowym (choć nie są stosowane „wtyczki" zbierające informacje o zachowaniu użytkowników w sieci).

Działalność wydawnicza

W ramach działalności wydawniczej w 2017 roku ukazało się 38 publikacji i broszur, również w angielskiej wersji językowej, o łącznym nakładzie 29 000 egzemplarzy. Wydawnictwa ilustrują problemy związane z działalnością Rzecznika oraz komisji ekspertów przy RPO, służą popularyzacji wiedzy o prawach obywatelskich, informują precyzyjnie o ustawowych kompetencjach, zadaniach i najważniejszych działaniach RPO, często są też podsumowaniem ważnych debat i konferencji.

Publikacje są dostępne w wersji papierowej oraz elektronicznej (e-booki). Ich odbiorcami są organizacje pozarządowe, samorządy, ośrodki akademickie i oświatowe, przedstawiciele różnych środowisk obywatelskich oraz media

lokalne. Publikacje te cieszą się także zainteresowaniem uczestników spotkań regionalnych Rzecznika Praw Obywatelskich

W 2017 roku ukazały się następujące nowe tytuły (publikacje wskazane w poprzednim sprawozdaniu nadal były aktywnie kolportowane):

Publikacje popularyzujące działalność RPO

Przygotowane w przystępnym języku ulotki informacyjne o prawach stron postępowania:

- Ulotka. Prawa zatrzymanego w postępowaniu karnym.
- Ulotka. Prawa tymczasowo aresztowanego w postępowaniu karnym.
- Ulotka. Prawa i obowiązki świadka w postępowaniu karnym.
- Ulotka. Prawa i obowiązki pokrzywdzonego w postępowaniu karnym.
- Ulotka. Prawa i obowiązki podejrzanego w postępowaniu karnym.
- Ulotka. Prawa i obowiązki obwinionego w postępowaniu w sprawie o wykroczenie.

A także

- wznowienie ulotki „Jak może mi pomóc Rzecznik Praw Obywatelskich”
- **„Warto zaufać obywatelom” – zbiór tekstów Adama Bodnara. ISBN-978-83-65029-29.**
- „Alfabet Rzecznika Praw Obywatelskich” – przedstawienie działalności RPO na wybranych przykładach spraw obywateli.
- „20 kasacji Rzecznika Praw Obywatelskich, przykłady problemów wymiaru sprawiedliwości, które realnie dotykają obywateli i które trzeba naprawić”.
- „Poradnik RPO Koalicja Infolinii. Informator o infoliniach, telefonach i organizacjach pomocowych”
- Elektroniczny poradnik RPO. Co mogę zrobić z kredytem „frankowym”, kto może mi pomóc?”, który pokazuje, w jaki sposób można skorzystać z bezpłatnej pomocy państwa https://www.rpo.gov.pl/formularz/kredyt_frankowy

Sprawozdania

- „Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2016 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela" – Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2017, nr 1, Źródła.
- „Synteza Informacji o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2016 z uwagami o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela"- Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2017, nr 2, Źródła.
- „Synteza Informacji o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2016 z uwagami o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela" w wersji angielskiej, Summary of the Report on the Activity of the Commissioner for Human Rights in Poland 2016…
- „Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w obszarze równego traktowania w roku 2016 oraz o przestrzeganiu zasady równego traktowania w Rzeczypospolitej Polskiej"- Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2017, nr 3, Źródła.
- „Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w obszarze równego traktowania w roku 2016" w języku angielskim: REPORT on the Activities of the Commissioner for Human Rights in the Area of Equal Treatment and on the Observance of the Principle of Equal Treatment in the Republic of Poland.
- „Raport Rzecznika Praw Obywatelskich z działalności w Polsce Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur w roku 2016" – Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2017, nr 4 Źródła.
- „Raport Rzecznika Praw Obywatelskich z działalności w Polsce Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur w roku 2016 w **j. angielskim:** Report of the Polish Commissioner for Human Rights (Ombudsman) on the Activities of the National Mechanism for the Prevention of Torture in 2016 (Synthesis), Commissioner for Human Rights Bulletin 2017, No 4.

Monografie i opracowania specjalistyczne

- „Co zapisano w Konstytucji. Debaty regionalne Rzecznika Praw Obywatelskich", Biuletyn RPO-Materiały nr 86.
- „Europejska Karta Społeczna: wyzwania i szanse, 25. lecie członkostwa Polski w Radzie Europy". ISBN 978-83-65029-33-1.
- **„**Prawa mieszkańców domów pomocy społecznej. Jak wspólnie zadbać o godne życie osób starszych, chorych i z niepełnosprawnościami. Raport z działalności RPO Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur". ISBN 978-83-65029-30-0.
- „Programy mieszkaniowe w przeciwdziałaniu bezdomności. Dobre praktyki i refleksja sysytemowa".ISBN978-83-65029-32-4
- „Wypadek w komunikacji z udziałem osób z niepełnosprawnością ze szczególnym uwzględnieniem osób niewidomych i słabowidzących. Studium prawno-kryminologiczne". ISBN 978-83-65029-28-7.
- „System wsparcia osób starszych w środowisku zamieszkania. Propozycja modelu oraz wyniki badania antydyskryminacyjnego". ISBN 978-83-65029-31-7.
  Dodatkowo do modelu została przygotowana ankieta pozwalająca zbierać informacje o dobrych praktykach w całej Polsce https://www.rpo.gov.pl/formularz/nasi_seniorzy
- „Złota księga dobrych praktyk na rzecz Społecznego Uczestnictwa Osób Starszych" II edycja. ISBN 978-83-65029-26-3.
- „Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnością – zapotrzebowanie na miarę Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami" Zasada równego traktowania. Prawo i praktyka, nr 22- Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2017, nr 5, Źródła.
- „Osoby z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną osadzone w jednostkach penitencjarnych. Z uwzględnieniem wyników badań przeprowadzonych przez pracowników Biura Rzecznika Praw Obywatelskich. Monografia", ISBN 978-83-65029-34-8.
- „Przestępstwa motywowane uprzedzeniami"- Zasada równego traktowania. Prawo i praktyka, nr 23- Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2017, nr 6, Źródła.

- „Demokratyczny Audyt Polski 2: Demokracja wyborcza w Polsce lat 2014-15”, ISBN 978-83-65029-36-2.
- „Quis custodiet ipsos custodies? Skargi na działania policji konteksty prawnoporównawcze. Monografia”, ISBN 978-83-65029-35-5.

Raporty z działania komisji ekspertów przy RPO

- Raport z działalności Zespołu do spraw alimentów w roku 2016.
- Raport z działalności Komisji Ekspertów KMPT w roku 2016.
- Raport z działalności Komisji Ekspertów ds. przeciwdziałania bezdomności w roku 2016.
- Raport z działalności Komisji Ekspertów ds. migrantów w roku 2016.
- Raport z działalności Komisji Ekspertów ds. osób z niepełnosprawnością w roku 2016.
- Raport z działalności Komisji Ekspertów ds. zdrowia w roku 2016.
- Raport z działalności Komisji Ekspertów ds. osób Głuchych w roku 2016.
- Raport z działalności Komisji Ekspertów ds. osób starszych w roku 2016.

Nagrody i odznaczenia RPO

Rzecznik Praw Obywatelskich w 2017 wręczył pięciokrotnie
Odznaki Honorowe RPO „Za Zasługi dla Ochrony Praw Człowieka”
Otrzymali je:

- **Robert Sitarek**, teolog, proboszcz parafii ewangelicko-augsburskiej w Kłodzku zaangażowany w pomoc osobom z niepełnosprawnościami[1540];
- **Daniel Dryniak**, strażak i radny Przemyśla, który w 2010 r. zaryzykował życie, by uratować tonącego na krze wędkarza[1541] Odznakę przyznał RPO Janusz Kochanowski. Wręczył ją w 2017 r. Adam Bodnar;

[1540] https://www.rpo.gov.pl/pl/content/robert-sitarek
[1541] https://www.rpo.gov.pl/pl/content/daniel-dryniak

- **Rafał Pankowski**, współzałożyciel Stowarzyszenia „Nigdy Więcej", podejmujący nieustanne starania, aby każdy przejaw rasizmu i nietolerancji spotykał się z publiczną krytyką, a osoby poszkodowane znajdowały wsparcie[1542];
- **Anna Bogucka-Skowrońska**, prawniczka, adwokat, obrończyni praw człowieka w procesach politycznych w latach 80., senatorka (I, II i IV kadencji), członkini Krajowej Rady Sądownictwa, sędzia Trybunału Stanu. Współzałożycielka Stowarzyszenia „Wspólnota Polska". Honorowa Obywatelka Miasta Słupska[1543];
- **Jacek Taylor, Polityk**, adwokat, poseł na Sejm I i II kadencji; współpracował z opozycją demokratyczną, należał do Stowarzyszenia Opieki nad Więźniami „Patronat"[1544].

Nagroda Rzecznika Praw Obywatelskich im. Pawła Włodkowica.

Kapituła nagrody im. Pawła Włodkowica zdecydowała w 2017 r., że laureatem zostanie prof. **Adam Strzembosz**, były sędzia Sądu Najwyższego, który konsekwentnie staje w obronie niezależności i niezawisłości sądów.

Nagroda RPO im. doktora Macieja Lisa

W 2015 r. ustanowiona została Nagroda im. doktora Macieja Lisa mająca na celu uhonorowanie pamięci Macieja Lisa – Pełnomocnika Terenowego RPO we Wrocławiu, doktora nauk prawnych, który na przestrzeni swojej działalności zawodowej aktywnie działał w stowarzyszeniach i organizacjach społecznych, powołanych z myślą o osobach niepełnosprawnych i ubogich. W 2017 r. Laureatem tej nagrody został Marek Wysocki.

Rzecznik praw obywatelskich Adam Bodnar miał też zaszczyt wygłoszenia laudacji dla **abpa Alfonsa Nossola**, który w 2017 r. został uhonorowany Nagrodą imienia Sérgio Vieira de Mello, Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka (2002-2003)

Polska Nagroda im. Sérgio Vieira de Mello została ustanowiona z inicjatywy Stowarzyszenia Willa Decjusza w roku 2003. Przyznawana jest osobom i organizacjom pozarządowym za ich działania na rzecz pokojowego współistnienia i współdziałania społeczeństw, religii i kultur.

[1542] https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rafał-pankowski
[1543] https://www.rpo.gov.pl/pl/content/anna-bogucka-skowronska
[1544] https://www.rpo.gov.pl/pl/content/jacek-taylor

Konkurs dla młodzieży

W roku 2016 został zorganizowany **konkurs dla uczniów szkół gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych na multimedialną interpretację praw i wolności obywatelskich zawartych w rozdziale II Konstytucji RP**.

W 2017 r. rozstrzygnięto jego drugą edycję. W kapitule zasiedli dziennikarze, youtuberzy oraz zawodowy reżyser i animator. Na konkurs wpłynęło 66 zgłoszeń. Nagrodzone prace zostały opublikowane na stronach www.rpo.gov.pl oraz portalach społecznościowych.

ZAŁĄCZNIK 7
Sprawy polskich obywateli przed Europejskim Trybunałem w Strasburgu

Lista wyroków ETPCz przeciwko Polsce w 2017 r.

1. Korzeniak v. Polska, 10/1/2017, skarga nr 56134/08

Sprawa dotyczyła zarzutów braku bezstronności Sądu Najwyższego, w którego składzie zasiadł ten sam sędzia, który wcześniej w postępowaniu toczącym się przed Sądem Apelacyjnym również zasiadał w składzie, który uchylił wyrok sądu pierwszej instancji i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania z uwagi na brak podstaw do wydania wyroku częściowego, zgadzając się jednak co do meritum z samym wyrokiem.

Powyższe ustalenia zostały potwierdzone w toczącym się od nowa postępowaniu. Stanowisko powyższe znalazło się również z uznaniem Sądu Najwyższego. Trybunał wskazał, że wątpliwości co do bezstronności muszą być obiektywnie usprawiedliwione. Wskazał, że istniał związek między znaczącymi elementami sprawy ocenianymi przez Sąd Apelacyjny oraz Sąd Najwyższy.

.

2. Kacper Nowakowski v. Polska, 10/1/2017, skarga nr 32407/13

Sprawa dotyczyła praw do kontaktów głuchoniemego ojca z jego synem.

Skarżący zarzucał w szczególności oddalenie jego wniosku o rozszerzenie kontaktów z jego synem. Trybunał doszedł do wniosku, że nawet jeśli napięte stosunki między rodzicami dziecka nie ułatwiły zadania polskim sądom przy podejmowaniu decyzji co do kontaktów, to powinny jednak podjąć środki mające na celu pogodzenie sprzecznych interesów stron, mając na względzie, że najważniejsze jest dobro dziecka. Sądy niewłaściwie oceniły istniejące możliwości w polskim prawie ułatwiające rozszerzenie kontaktów między skarżącym I jego synem. Ponadto, nie podjęły środków odpowiadających niepełnosprawności

skarżącego, takich jak uzyskanie opinii biegłych z zakresu upośledzenia słuchu. Tymczasem sądy oparły się na opiniach biegłych, które skupiły się na podkreślaniu bariery komunikacyjnej pomiędzy ojcem i synem, zamiast na możliwych sposobach jej pokonania (naruszenie art. 8 Konwencji).

3. Babiarz v. Polska, 10/1/2017, skarga nr 1955/10

Sprawa dotyczyła odmowy rozwiązania małżeństwa skarżącego przez rozwód.

Trybunał podkreślił, że skarżący miał dostęp do postępowania sądowego, mógł podnieść wszystkie zarzuty oraz że sprawa została rozpoznana co do meritum. Trybunał miał świadomość, że skarżący miał córkę z nową partnerką, był w stałym związku oraz że sądy krajowe ustaliły całkowity rozkład pożycia małżeńskiego. Mimo to, w ocenie Trybunału postanowienia Konwencji nie mogą być interpretowane jako gwarantujące możliwość uzyskania, zgodnie z prawem krajowym, rozwodu ani również jako gwarantujące uzyskanie określonego wyniku postępowania rozwodowego. Trybunał podkreślił, że pozytywne obowiązki wynikające z Artykułu 8 nie zobowiązują polskich władz do uznawania każdego powództwa o rozwód (brak naruszenia art. 8 i 12 Konwencji). W sprawie zgłoszono dwa zdania odrębne: sędziego Andrása Sajó oraz sędziego Paulo Pinto de Albuquerque.

4. Zybertowicz v. Polska, 17/1/2017, skarga nr 59138/10

Trybunał stwierdził, że Polska naruszyła chroniący swobodę wypowiedzi art. 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Słowa Zybertowicza („Adam Michnik wielokrotnie powtarzał: ja tyle lat siedziałem w więzieniu, to teraz mam racje") nie dają się jednoznacznie zakwalifikować jako twierdzenie o faktach albo sąd wartościujący (opinia, ocena).

Jest to podsumowanie czy też interpretacja wypowiedzi Adama Michnika i jego stanowiska podczas publicznych debat. Nie można zgodzić się z polskimi sądami, dla których wypowiedź była stwierdzeniem faktu. Zybertowicz wykazał „dostateczną podstawę faktyczną", przytaczając liczne wypowiedzi Michnika (naruszenie art. 10 Konwencji).

5. Zybertowicz v. Polska (nr 2), 17/1/2017, skarga nr 65937/11

Chodziło o komentarz skarżącego dla dziennika „Rzeczpospolita" odnośnie postępowań cywilnych przeciwko niemu: „Swoją drogą to ciekawe, kto mnie dotychczas pozwał do sądu: dwóch agentów i jeden ich zaciekły obrońca".

Polskie sądy uznały, że wypowiedź referuje fakty. Wymagały, by pozwany wykazał, że Adam Michnik bronił dwóch konkretnych osób, domniemanych agentów służb specjalnych PRL. Trybunał zgodził się z sądami krajowymi, że krytyczne wypowiedzi stanowią fakty, a skarżący nie przytoczył jakichkolwiek wypowiedzi Adama Michnika, które mogłyby stanowić „dostateczną podstawę faktyczną" dla słów, że redaktor naczelny „Gazety Wyborczej" krytykował lustrację dwóch konkretnych osób, stając się przez to „ich obrońcą" (brak naruszenia art. 10 Konwencji) .

6. Wdowiak v. Polska, 7/2/2017, skarga nr 28768/12

Powołując się na art. 8 Konwencji skarżący zarzucił w skardze do Trybunału, iż władze krajowe nie podjęły w jego sprawie efektywnych działań mających zapewnić mu realizację kontaktów z synem.

Trybunał nie stwierdził jednak naruszenia, uznając działanie władz krajowych w okresie od 2005 do 2012 roku za efektywne. Również gdy na skutek konfliktu pomiędzy skarżącym i synem doszło do przerwania regularnych kontaktów, sąd krajowy podejmował adekwatne do sytuacji środki zaradcze. Po zasięgnięciu w tym zakresie opinii biegłych zmienił częstotliwość i sposób wykonywania kontaktów przez skarżącego. To skarżący nie skorzystał z wszelkich dostępnych możliwości skutecznego egzekwowania kontaktów, bowiem jedynie raz wniósł o zagrożenie matce chłopca zapłatą na jego rzecz oznaczonej sumy pieniężnej za każde naruszenie obowiązku wynikające z zwartego w tym przedmiocie porozumienia.

7. Porowski v. Polska, 21/3/2017, skarga nr 34458/03

Trybunał stwierdził naruszenie art. 5 ust. 3 Konwencji z uwagi na to, że przesłanki stosowania tymczasowego aresztowania (uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa, prawdopodobieństwo wymierzenia surowej kary oraz ryzyko ucieczki wywodzone z faktu rzadkiego przebywania skarżącego pod adresem zamieszkania) nie były właściwe i wystarczające dla uzasadnienia całego okresu jego trwania, a także naruszenie art. 8 Konwencji z uwagi na cenzurowanie korespondencji skarżącego.

8. Michał Korgul v. Polska, 21/3/2017, skarga nr 36140/11

Sprawa dotyczy stosowania w odniesieniu do skarżącego reżimu kwalifikującego go do kategorii osadzonych tzw. niebezpiecznych i wynikających z tego reżimu ograniczeń.

Trybunał stwierdził naruszenie art. 3 Konwencji. Przechylając się do zarzutów skarżącego wskazał, że konieczność poruszania się przez skarżącego w kajdanach zespolonych każdorazowo na zewnątrz celi, a także rutynowe kontrole osobiste, powodowały u niego - biorąc pod uwagę inne stosowane w ramach reżimu środki – poczucie poniżenia i upokorzenia. Jednocześnie ich stosowanie przez łączny okres prawe dwóch lat nie mogło być uzasadnione koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa. Tym samym środki te stanowiły dolegliwość, której stopień przekroczył poziom nieodłącznie związany z wymierzoną karą pozbawienia wolności.

9. Bujak v. Polska 21/3/2017, skarga nr 686/12

Sprawa dotyczy zarzutu naruszenia art. 3 Konwencji w związku z niezapewnieniem skarżącemu właściwej opieki medycznej w okresie jego pobytu w jednostce penitencjarnej (brak przystosowania jednostki do potrzeb osób niepełnosprawnych, brak możliwości spania na twardym materacu zgodnie z zaleceniem lekarskim, niewłaściwy wózek inwalidzki).

W ocenie Trybunału, pozbawienie skarżącego właściwej opieki medycznej połączone z uzależnieniem go od pomocy innych więźniów naruszało jego

godność stanowiąc tym samym niedogodność, której poziom znacząco wykraczał poza poziom akceptowalny w ramach wymierzonej kary pozbawienia wolności. Tym samym doszło do naruszenia art. 3 Konwekcji.

10. Żuk v. Polska, 30/5/2017, skarga nr 48286/11

Skarżąca oraz jej mąż, wobec braku możliwości wyegzekwowania decyzji administracyjnej z 1989 i 1990 roku (przyznanie prawa do zakupu dwóch działek należących do Skarbu Państwa) dwukrotnie występowali do sądu cywilnego.

Najpierw z roszczeniem o złożenie oświadczenia woli, a następnie z powództwem o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym. Drugie powództwo zostało oddalone pomimo, iż z orzecznictwa Sądu Najwyższego wynika, że prawomocny wyrok zobowiązujący pozwanego - zgodnie z żądaniami pozwu - do zawarcia z powodami umowy przenoszącej na nich prawo własności nieruchomości, stanowi podstawę wpisu tego prawa w księdze wieczystej. Ten sam stan faktyczny stał się zatem przedmiotem odmiennych rozstrzygnięć sądów krajowych. Mając na uwadze powyższe, a także fakt, iż do chwili wyrokowania skarżącej nie udało się wyegzekwować realizacji decyzji z 1989 i 1990 roku, Trybunał stwierdził, że doszło do naruszenia art. 1 Pierwszego Protokołu Dodatkowego oraz art. 6 ust. 1 Konwencji.

11. Dejnek v. Polska, 1/6/2017, skarga nr 9635/13

Sprawa dotyczy wielokrotnego poddawania skarżącego, osadzonego w zakładzie karnym, szczególnie dotkliwym kontrolom osobistym połączonym z koniecznością rozebrania się oraz oględzinami miejsc intymnych.

Skarżący nie został zakwalifikowany jako stwarzający poważne zagrożenie społeczne bądź poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa jednostki penitencjarnej. Podstawę stosowania kontroli osobistych stanowił art. 116 § 2 k.k.w. (względy porządku lub bezpieczeństwa). Kontrole osobiste skarżącego przeprowadzano z uwagi na jego zaangażowanie w subkulturę więzienną, podejrzenie o nielegalny handel (znaleziono przy nim pieniądze nieznanego pochodzenia oraz narkotyki), a także grypsowanie.

Trybunał stwierdził, że całokształt zachowania skarżącego był istotnym czynnikiem, który funkcjonariusze mogli brać pod uwagę przy ocenie zasadności kontroli. Niemniej okoliczności, mające uzasadniać kontrole, miały miejsce w okresie je poprzedzającym nawet o kilka miesięcy, w związku z czym nie mogły stanowić dla nich wystarczającego uzasadnienia. Trybunał podkreślił przy tym, że zastosowanie tak surowego i potencjalnie upokarzającego środka, jakim jest kontrola osobista, wymaga przekonywującego uzasadnienia, czego zabrakło w niniejszej sprawie (naruszenie art. 8 Konwencji).

12. Kość v. Polska, 1/6/2017, skarga nr 34598/12

Skarżący wystąpił do lokalnych władz samorządowych w okresie poprzedzającym wybory z wnioskiem o wyjaśnienie, czy Z.M., ówczesny sołtys, właściwie gospodarował środkami pieniężnymi.

W następstwie sołtys wytoczył przeciwko niemu postępowanie cywilne o naruszenie dóbr osobistych, Sądy krajowe stwierdziły naruszenie dóbr osobistych powoda, zobowiązując skarżącego do złożenia przeprosin o wnioskowanej przez powoda treści.

Trybunał uznał ingerencję za nieproporcjonalną. Wskazał, iż wystąpienie skarżącego do władz samorządowych miało formę zapytania. Nie miało przy tym charakteru publicznego, w związku z czym nie zagrażało reputacji Z.M. Zarówno skarżący jak i Z.M. byli osobami publicznymi, kandydatami w nadchodzących wyborach i jako osoby publiczne musieli liczyć się z szerszą niż w przypadku osób prywatnych krytyką. Sądy krajowe w swoich rozstrzygnięciach pominęły rozważenie powyższych kwestii, skupiając się wyłącznie na prawdziwości podnoszonych przez skarżącego w wystąpieniu do władz samorządowych twierdzeń (naruszenie art. 10 Konwencji).

13. Kącki v. Polska, 4/7/2017, skarga nr 10947/11

Sprawa dotyczyła skazania dziennikarza za zniesławienie jednego z polskich polityków, po tym jak opublikował autoryzowany wywiad, w którym jego rozmówczyni zarzuciła temuż politykowi nepotyzm. Ostatecznie postępowanie karne zostało warunkowo umorzone.

Trybunał stwierdził naruszenie art. 10 Konwencji. Przypomniał, że wprawdzie od dziennikarza wymaga się sprawdzenia informacji, przy czym jedynie w rozsądnych granicach. Jednocześnie przy ocenie rzetelności dziennikarskiej należy wziąć pod uwagę charakter publikacji. W realiach przedmiotowej sprawy sporna publikacja była autoryzowanym wywiadem, który nie zawierał własnych stwierdzeń skarżącego, tylko jego rozmówczyni. Trybunał zwrócił również uwagę na nieproporcjonalność zastosowanej w odniesieniu do skarżącego sankcji wskazując, iż informacja o warunkowym umorzeniu postępowania karnego, pomimo, iż obiektywnie mniej dotkliwa niż o skazaniu, będzie widniała w Krajowym Rejestrze Karnym.

14. Artur Pawlak v. Polska, 5/10/2017, skarga nr 41436/11

Sprawa dotyczyła zarzutu naruszenia art. 3 Konwencji w związku z długotrwałym (ponad 4 lata) stosowaniem w stosunku do skarżącego reżimu kwalifikującego go do kategorii osadzonych stwarzających poważne zagrożenie społeczne oraz poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa jednostki penitencjarnej.

Trybunał stwierdzając naruszenie wskazał, że stosowanie w stosunku do skarżącego wszystkich przewidzianych w ramach reżimu środków – w tym rutynowych kontroli osobistych – przez okres ponad 4 lata nie było konieczne dla zapewnienia bezpieczeństwa jednostki penitencjarnej, w której przebywał skarżący. Tym samym środki te stanowiły dolegliwość, której stopień przekroczył poziom nieodłącznie związany z wymierzoną karą pozbawienia wolności.

15. Nawrot v. Polska, 19/10/2017, skarga nr 77850/12

Trybunał stwierdził, że sądy krajowe w sposób nieprawidłowy ustaliły, że skarżący był „osobą umysłowo chorą" w rozumieniu art. 5 ust. 1 lit. e Konwencji.

Nawet gdyby uznać, że jednak był taką osobą, to nie sposób przyjąć, iż jego zaburzenie było tego rodzaju czy stopnia, że wymagało pozbawienia wolności. Trybunał przypomniał, że dopuszczalne podstawy pozbawienia wolności wymienione w Artykule 5 ust. 1 Konwencji powinny być interpretowane wąsko.

Dodatkowo, choroba psychiczna powinna być tak poważna by skutkować koniecznością leczenia w szpitalu psychiatrycznym. Trybunał wyraził wątpliwość aby zaburzenie rozwoju osobowości mogło samo być uznane za wystarczająco poważną chorobę umysłową by być zakwalifikowana jako „prawdziwe" zaburzenie umysłowe dla celów art. 5 ust. 1 Konwencji. Wątpliwe jest również by w niniejszej sprawie stan skarżącego po 17 czerwca 2012 r. (kiedy biegli stwierdzili brak syndromów psychotycznych) uzasadniał przymusowe pozbawienie wolności.

Trybunał zauważył, że sądy krajowe oparły się na założeniu, że wypuszczenie skarżącego mogłoby skutkować popełnieniem kolejnego podobnego przestępstwa o dużej społecznej szkodliwości. Z upływem jednak czasu, gdy okazało się, że kto inny dokonał morderstwa, a jemu przypisano jedynie kilka rozbojów i kradzieży, możliwe ryzyko ponownego popełnienia przestępstwa wydawało się coraz mniej znaczące. W ocenie Trybunału, przedłużając stosowanie środka zabezpieczającego po 17 czerwca 2012 r., nie pochylono się odpowiednio nad kwestią stałego zagrożenia skarżącego dla innych i jego samego, a uzasadnienie sądów w tym zakresie niedostatecznie wskazywało przyczyny jego dalszego stosowania. Samo utrzymywanie się zaburzenia tego stopnia i o tym charakterze nie było więc wystarczające, by pozbawić skarżącego wolności między 17 czerwca 2012 r. a 30 maja 2014 r. i dlatego doszło do naruszenia art. 5 ust. 1 (e) Konwencji.

Najważniejsze sprawy zakomunikowane polskiemu rządowi w 2017 r.

Kornicka-Ziobro przeciwko Polsce (skarga nr 23037/16)

Sprawa została zakomunikowana polskiemu rządowi we wrześniu 2017 r. Dotyczy błędu medycznego oraz związanego z nim postępowania przygotowawczego. Skarżąca podnosi, że lekarze zajmujący się jej mężem nie byli kompetentni do leczenia pacjenta w tym stanie, działali niezgodnie ze „złotymi standardami" przyjętymi w kardiologii, popełnili oczywiste błędy przy wyborze leków i leczenia, a także popełnili błędy przy resuscytacji jej męża. Skarżąca

zarzuciła Polsce również naruszenie proceduralnego aspektu Artykułu 2 z uwagi brak skutecznego i odpowiedniego śledztwa oraz jego długość.

Rabczewska przeciwko Polsce (skarga nr 8257/13)

Sprawa została zakomunikowana rządowi we wrześniu 2017 r. Chodzi o skargę piosenkarki Dody dotyczącą skazania jej za obrazę Pisma Świętego w toku wywiadu jakiego udzieliła w 2009 r. Dorota Rabczewska stwierdziła wówczas, że w przypadku powstania świata bardziej wierzy w odkrycia naukowe niż w Biblię napisaną przez "faceta naprutego winem i palącego jakieś zioła". Za tę wypowiedź została skazana i wymierzono karę grzywny w wysokości 5 tysięcy złotych.

Skarżąca zarzuca naruszenie Artykułu 10 (wolność wyrażania opinii) Konwencji.

Solska przeciwko Polsce (skarga nr 30491/17) i Rybicka przeciwko Polsce (skarga nr31083/17)

Skargi również zostały zakomunikowane we wrześniu 2017 r. Dotyczyły skarg rodzin na ekshumację ciał ich bliskich bez ich zgody. Chodzi o bliskich zmarłych w katastrofie lotniczej w Smoleńsku w kwietniu 2010 r. W 2016 r. władze nakazały badanie zwłok celem ustalenia czy rany zadane ofiarom zostały spowodowane w wyniku zderzenia z ziemią czy też wybuchu na pokładzie samolotu. Skarżące argumentowały, że prawo do poszanowania kultu zmarłych stanowi część prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, chronione Artykułem 8 Konwencji. Zauważyły również, że prowadzenie śledztwa nie wymagało ekshumacji zwłok wszystkich ofiar.

M.K. przeciwko Polsce (skarga nr 40503/17), M.A. i Inni przeciwko Polsce (skarga nr 42902/17), M.K. i Inni przeciwko Polsce (skarga nr 43643/17 oraz D.A. i Inni przeciwko Polsce (skarga nr 51246/17)

Cztery skargi zostały zakomunikowane polskiemu rządowi między czerwcem i wrześniem 2017 r. Pierwsze trzy dotyczą Czeczenów a czwarta Syryjczyków, którzy znaleźli się na polsko-białoruskim przejściu granicznym w Terespolu szukając azylu w Polsce. Kilkakrotnie usiłowali złożyć wnioski o udzielenie im ochrony międzynarodowej. Ostatecznie jednak uniemożliwiono im przekroczenie granicy i odesłano do Białorusi bez wszczynania procedury azylowej. We wszystkich tych sprawach, zgodnie z Regułą 39 Regulaminu Trybunału, wydano środki tymczasowe wskazujące polskiemu rządowi, że skarżący nie powinni zostać wydaleni do Białorusi. Skarżący zarzucają wielokrotne i powtarzające się odmowy możliwości złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Większość z nich skarży się na to, że ich sytuacja nie została indywidualnie zbada oraz że stali się ofiarą ogólnej polityki przyjętej przez polskie władze, mającej na celu zredukowanie liczby wniosków o azyl zarejestrowanych w Polsce.

Caldarar i inni przeciwko Polsce (skarga nr 6142/16)

Sprawa została zakomunikowana polskiemu rządowi we wrześniu 2017 r. Chodzi o skargę 16 osób pochodzenia romskiego, obywateli Rumunii, związaną z wyburzeniem w lipcu 2015 r. przez miasto Wrocław ich domów na koczowisku (osadzie) przy ul. Paprotnej. Skarżący nie wiedzieli o planowanym wyburzeniu ich domów. Musieli opuścić swoje domy, tracąc miejsce zamieszkania oraz należące do nich rzeczy. W wyniku rozbiórki skarżący Romowie stali się bezdomni. Po pewnym czasie rodziny wybudowały nowe domostwa na koczowisku przy ul. Kamieńskiego we Wrocławiu. Warunki tam panujące nie spełniały standardów bezpieczeństwa. Co więcej, nie zapewniono im ani wsparcia w znalezieniu mieszkania, ani pomocy psychologicznej. Wśród osób, które straciły domy, były dzieci i osoby z niepełnosprawnością. Trybunał rozpozna sprawę z punktu widzenia naruszenia art. 3 Konwencji (zakaz tortur, nieludzkiego i poniżającego traktowania), art. 8 Konwencji (prawo do życia prywatnego i rodzinnego oraz

prawo do poszanowania mieszkania), art. 14 w zw. z art. 8 (zakaz dyskryminacji) oraz art. 13 w zw. z art. 8 (prawo do skutecznego środka odwoławczego) oraz art. 1 Protokołu dodatkowego nr 1 do ETPCz (prawo poszanowania własności).

ZAŁĄCZNIK 8
Stanowiska organów międzynarodowych ma temat zmian prawnych w Polsce

I. OPINIE KOMISJI EUROPEJSKIEJ W RAMACH PROCEDURY DOTYCZĄCEJ RAM PRAWORZĄDNOŚCI (ART. 7 TUE)

Trzecie zalecenie Komisji Europejskiej dotyczące praworządności z dnia 26 lipca 2017 r.

Trzecie zalecenie w sprawie praworządności stanowi uzupełnienie dwóch wcześniejszych takich zaleceń, przyjętych w dniu 27 lipca i 21 grudnia 2016 r. Komisja Europejska wyraziła zaniepokojenie przyjęciem przez Parlament czterech ustaw: o Sądzie Najwyższym, o Krajowej Radzie Sądownictwa, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych i ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa. Zdaniem Komisji ustawy w przyjętym brzmieniu doprowadzą do strukturalnego osłabienia niezależności sądów i niezawisłości sędziów w Polsce oraz będą miały natychmiastowy i znaczny negatywny wpływ na niezależne funkcjonowanie całego sądownictwa.

Czwarte zalecenie Komisji Europejskiej dotyczące praworządności z dnia 20 grudnia 2017 r.

Czwarte zalecenie zostało wydane w odniesieniu do dwóch ustaw przyjętych w dniu 15 grudnia 2017 r.: ustawy o Sądzie Najwyższym oraz ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komisja Europejska wezwała władze polskie do zmiany ustawy o Sądzie Najwyższym, tak aby nie stosowano obniżonego wieku emerytalnego wobec obecnych sędziów, zniesienia swobody decyzyjnej Prezydenta odnośnie do przedłużania kadencji sędziów Sądu Najwyższego, a także wyeliminowania postępowania na podstawie skargi nadzwyczajnej, dającego możliwość ponownego otwarcia spraw, w których prawomocny wyrok zapadł wiele lat temu.

II. OPINIE KOMISJI EUROPEJSKIEJ W RAMACH POSTĘPOWANIA W SPRAWIE UCHYBIENIA ZOBOWIĄZANIOM PAŃSTWA CZŁONKOWSKIEGO (ART. 258 TFUE)

Wezwanie do usunięcia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego z dnia 29 lipca 2017 r. (wszczęcie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko Polsce)

W dniu 29 lipca 2017 r. Komisja Europejska wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko Polsce, przesyłając wezwanie do usunięcia uchybienia, jako skutek opublikowania ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych w Dzienniku Ustaw. Zastrzeżenia Komisji w odniesieniu do ustawy dotyczą: dyskryminacji ze względu na płeć z powodu wprowadzenia odmiennego wieku przejścia w stan spoczynku dla kobiet (60 lat) i mężczyzn (65 lat) sprawujących urząd sędziowski; szerokiego uprawnienia Ministra Sprawiedliwości do przedłużania kadencji sędziów, którzy osiągnęli wiek emerytalny, jak również do odwoływania i powoływania prezesów sądów.

Uzasadniona opinia Komisji Europejskiej z dnia 12 września 2017 r. (drugi etap postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko Polsce)

Przesłanie uzasadnionej opinii stanowiło przejście do drugiego etapu postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko Polsce, wszczętego po wejściu w życie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych. W uzasadnionej opinii Komisja podtrzymała stanowisko wyrażone w wezwaniu do usunięcia uchybienia z dnia 29 lipca 2017 r.

Skarga Komisji Europejskiej z dnia 20 grudnia 2017 r. do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej na podstawie art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w związku z ustawą – Prawo o ustroju sądów powszechnych (wszczęcie przeciwko Polsce postępowania na podstawie art. 258 TFUE)

Komisja Europejska wniosła sprawę przeciwko polskiemu rządowi do Trybunału Sprawiedliwości z tytułu naruszenia prawa UE w wyniku przyjęcia ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, a w szczególności przepisów regulujących wiek emerytalny. W ustawie wprowadzono różny wiek emerytalny dla sędziów w zależności od płci. Zdaniem Komisji, jest to sprzeczne z art. 157 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i dyrektywą 2006/54 w sprawie równości płci w dziedzinie zatrudnienia. W sprawie skierowanej do Trybunału Sprawiedliwości Komisja zwróciła też uwagę, że nadanie Ministrowi Sprawiedliwości swobody uznania przy podejmowaniu decyzji dotyczących przedłużania kadencji sędziów, którzy osiągnęli wiek emerytalny, podważy niezależność polskich sądów (art. 19 ust. 1 TUE w związku z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej).

III. OPINIE OBWE ORAZ BIURA INSTYTUCJI DEMOKRATYCZNYCH I PRAW CZŁOWIEKA (ODIHR)

Opinia końcowa OBWE oraz ODIHR z dnia 5 maja 2017 r. dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa i niektórych innych ustaw

W ocenie OBWE/ODHIR zawarta w projekcie propozycja, aby odebrać władzy sądowniczej uprawnienia do wyboru sędziów zasiadających w Krajowej Radzie Sądownictwa i przekazać je władzy ustawodawczej, skutkuje ryzykiem zwiększenia ingerencji politycznej w zarządzanie wymiarem sprawiedliwości, co może w konsekwencji nieść negatywne skutki dla niezależności sądownictwa w Polsce. Takie uregulowanie jest sprzeczne z międzynarodowymi i regionalnymi

zaleceniami, w których stwierdza się, że członków rad sądownictwa powinna wybierać władza sądownicza.

Opinia OBWE oraz ODIHR z dnia 22 sierpnia 2017 r. dotycząca projektu ustawy o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego

W opinii zwrócono uwagę na konieczność rzeczywistego włączenia społeczeństwa obywatelskiego w prace Narodowego Instytutu i jego udziału w nich, a także nadzoru nad działalnością tego nowego organu. OBWE/ODHIR zaleciły ponowne rozważenie obecnej struktury nadzorczej i organizacyjnej, a także zapewnienie środków lub zabezpieczeń ograniczających potencjalną ingerencję rządu w prace Narodowego Instytutu.

Opinia OBWE oraz ODIHR z dnia 30 sierpnia 2017 r. dotycząca niektórych przepisów ustawy o Sądzie Najwyższym

W opinii zwrócono uwagę, że wskazane przepisy są niezgodne z normami międzynarodowymi i zobowiązaniami OBWE dotyczącymi niezależności i bezstronności sądownictwa i nie powinny zostać przyjęte. Odnosi się to w szczególności do przepisów dotyczących ustawowego przejścia w stan spoczynku obecnych sędziów Sądu Najwyższego, powoływania sędziów w ich miejsce oraz większego zaangażowania Ministra Sprawiedliwości/Prokuratora Generalnego w postępowania dyscyplinarne wszczynane przeciwko sędziom Sądu Najwyższego. Podniesiono również, że projekt nie został poddany szerokim konsultacjom z udziałem najważniejszych zainteresowanych stron.

IV. OPINIE EUROPEJSKIEJ KOMISJI NA RZECZ DEMOKRACJI PRZEZ PRAWO (KOMISJI WENECKIEJ)

Opinia Komisji Weneckiej z dnia 11 grudnia 2017 r. w sprawie ustawy - Prawo o prokuraturze, ze zmianami

Komisja Wenecka wskazała, że połączenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego nie spełnia międzynarodowych standardów dotyczących procedury mianowania prokuratora generalnego oraz jego kompetencji. Niezwykle szerokie uprawnienie przyznane Ministrowi Sprawiedliwości sprzyjają nadużyciom i politycznej manipulacji, co jest niedopuszczalne w państwie rządów prawa. Komisja odnotowała także istotne obniżenie poziomu kwalifikacji wymaganych do objęcia funkcji Prokuratora Generalnego, co ma służyć umożliwieniu sprawowania jej przez aktywnych polityków. Komisja wyraziła także zaniepokojenie uprawnieniem Prokuratora Generalnego do przekazywania informacji z toczących się postepowań konkretnym osobom lub mediom, przypominając ponownie, że została ona przyznana aktywnemu politykowi.

Opinia Komisji Weneckiej z dnia 11 grudnia 2017 r. na temat zmian w ustawie o Krajowej Radzie Sądownictwa, ustawie o Sądzie Najwyższym i na temat Prawa o ustroju sądów powszechnych

Zdaniem Komisji Weneckiej, zmiany w ustawach o KRS i SN oraz przyjęte przepisy ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych powinny być rozpatrywane razem, wspólnie ze zmianami w ustawie - Prawie o prokuraturze z dnia 28 stycznia 2016 r. Całościowe spojrzenie na przyjęte zmiany pozwala dostrzec, że umożliwiają one władzy ustawodawczej oraz wykonawczej głęboką ingerencję w wykonywanie władzy sądowniczej. Tym samym prowadzą one do poważnego zagrożenia niezawisłości sędziowskiej.

V. OPINIE W RAMACH ORGANIZACJI NARODÓW ZJEDNOCZONYCH (ONZ)

Rekomendacje z Powszechnego Przeglądu Okresowego w stosunku do Polski z dnia 15 września 2017 r.

W 2017 r. odbył się trzeci cykl Powszechnego Przeglądu Okresowego (UPR) w stosunku do Polski - mechanizmu kontrolnego przestrzegania praw człowieka w ramach Rady Praw Człowieka ONZ. Polska otrzymała 185 zaleceń. Obejmują one zróżnicowane kwestie, m.in.: zintensyfikowanie walki z nienawiścią rasową, zmiany w ustawie antyterrorystycznej służące poszanowaniu prawa do prywatności, zagwarantowanie trójpodziału władz, przywrócenie niezależności Trybunałowi Konstytucyjnemu.

Wstępne uwagi z oficjalnej wizyty złożonej w Polsce przez specjalnego sprawozdawcę ONZ ds. niezależności sędziów i prawników Diego García-Sayán

Podczas wizyty w dniach 23-27 października 2017 r. w Polsce na zaproszenie polskiego rządu Specjalny Sprawozdawca odbył spotkania m.in. z przedstawicielami władzy wykonawczej i ustawodawczej, sędziami, prokuratorami oraz przedstawicielami innych zawodów prawniczych, reprezentantami organizacji pozarządowych i z Rzecznikiem Praw Obywatelskich. We wstępnych uwagach po wizycie zaapelował, by w dobrej wierze wszystkie siły polityczne przystąpiły do konstruktywnego dialogu celem przywrócenia autorytetu Trybunału Konstytucyjnego oraz jego roli jako gwaranta nadrzędności Konstytucji. Wskazał także na zagrożone funkcjonowanie Sądu Najwyższego. Całościowy raport zawierający ostateczne ustalenia i rekomendacje dla Rady Praw Człowieka ONZ zostanie przedstawiony w dniu 22 czerwca 2018 r.

Tłoczono z polecenia Marszałka Senatu