

INFORMACJA

o pracy Rzecznika Praw Obywatelskich

lipiec – wrzesień 2018 r.

Spis treści

| | |
|--|-----|
| Część 1 | 3 |
| I. Informacje o wpływie i załatwianiu wniosków..... | 3 |
| II. Wystąpienia o charakterze generalnym..... | 22 |
| III. Kasacje oraz skargi kasacyjne do Sądu Najwyższego, przystąpienia do postępowań przed sądami powszechnymi..... | 88 |
| IV. Pytania prawne do Sądu Najwyższego. Wnioski do Naczelnego Sądu Administracyjnego | 106 |
| V. Skargi do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych, skargi kasacyjne do Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz przystąpienia do postępowań przed sądami administracyjnymi i organami administracji..... | 112 |
| VI. Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego. Zgłoszenia udziału w postępowaniach w sprawie skarg konstytucyjnych | 129 |
| VII. Wystąpienia legislacyjne | 135 |
| VIII. Opinie i stanowiska | 145 |
| IX. Reakcje na wcześniejsze wystąpienia Rzecznika | 149 |
| Część 2 | 156 |
| Wybór spraw indywidualnych | 156 |

Część 1

I. Informacje o wpływie i załatwianiu wniosków

Dane informacyjno-statystyczne za III kwartał 2018 r.

Tabela 1. Wpływ do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich.

| | III kwartał 2018 |
|---|------------------|
| Wpływ ogółem | 12 487 |
| Sprawy nowe | 5 133 |
| Liczba odpowiedzi na sprawy podjęte przez RPO | 3 044 |

W III kwartale 2018 r. w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich przyjęto 1 153 interesantów oraz przeprowadzono 7 929 rozmów telefonicznych, udzielając wyjaśnień i porad. Ponadto, zarejestrowano 516 apeli, listów otwartych, protestów bez oznaczenia wnioskodawcy.

Tabela 2. Rzecznik Praw Obywatelskich skierował:

| | III kwartał 2018 |
|---|------------------|
| wystąpień problemowych | 56 |
| zawiadomień do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu do postępowania ze skargi konstytucyjnej | 3 |
| zawiadomień do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu do postępowania w sprawie wniosku | 1 |
| zawiadomień do Sądu Najwyższego o przystąpieniu do postępowania w sprawie pytania prawnego | 2 |
| kasacji w sprawach karnych | 17 |
| skarg nadzwyczajnych do Sądu Najwyższego | 1 |

| | |
|---|-----------|
| zawiadomień do Naczelnego Sądu Administracyjnego o przystąpieniu do postępowania w sprawie pytania prawnego | 1 |
| skarg do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych | 3 |
| przystąpił do postępowania sądowego | 10 |
| żądanie wszczęcia postępowania przygotowawczego | 1 |
| żądań wszczęcia postępowania cywilnego | 2 |
| Razem | 97 |

Tabela 3. Sprawy rozpatrzone.

| | Sposób rozpatrzenia sprawy | | Liczba | % |
|---|----------------------------|---|--------------|-------------|
| 1 | 2 | | 3 | 4 |
| Podjęto do prowadzenia | 1 | Razem (2+3) | 1 898 | 34,6 |
| | 2 | podjęto do prowadzenia | 1 689 | 30,8 |
| | 3 | w ramach wystąpienia o charakterze generalnym | 209 | 3,8 |
| Udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania | 4 | Razem (5) | 2 732 | 49,8 |
| | 5 | udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania | 2 732 | 49,8 |
| Inne | 6 | Razem (7+8+9) | 855 | 15,6 |
| | 7 | przekazano wniosek wg. właściwości | 157 | 2,9 |
| | 8 | zwrócono się do wnioskodawcy o uzupełnienie wniosku | 438 | 8,0 |
| | 9 | nie podjęto | 260 | 4,7 |
| Razem | | | 5 485 | 100 |

Sposób rozpatrzenia sprawy

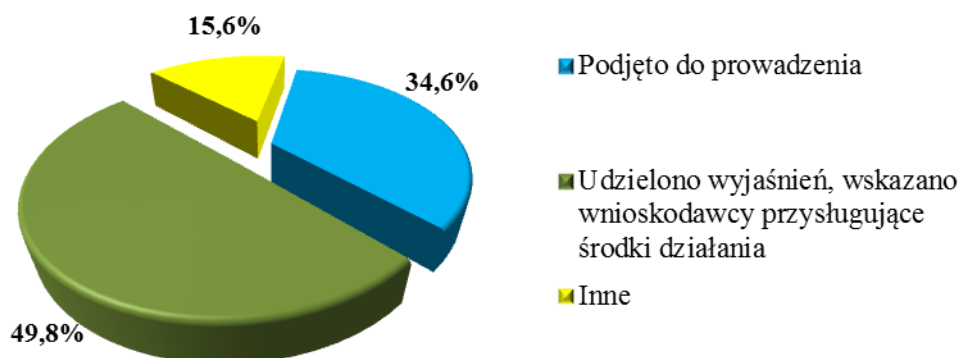


Tabela 4. Zakończenie postępowania w sprawach podjętych.

| Efekty | Sposób zakończenia postępowania | | Liczba | % |
|--|---------------------------------|---|--------------|-------------|
| 1 | 2 | | 3 | 4 |
| Uzyskano rozwiązanie oczekiwane przez wnioskodawcę | 1 | Razem (2+3) | 310 | 19,1 |
| | 2 | Zasadność zarzutów wnioskodawcy | 212 | 13,0 |
| | 3 | Uwzględnienie wystąpienia generalnego RPO | 98 | 6,1 |
| Odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy | 4 | Razem (5+6) | 178 | 10,9 |
| | 5 | Toczące się postępowanie w sprawie (niewyczerpany tryb) | 97 | 5,9 |
| | 6 | Rezygnacja RPO z dalszego prowadzenia sprawy (obiektywne przyczyny) | 81 | 5,0 |
| Nie uzyskano rozwiązania oczekiwanego przez wnioskodawcę i RPO | 7 | Razem (8+9+10) | 1 138 | 70,0 |
| | 8 | Niepotwierdzenie się zarzutów wnioskodawcy | 1 008 | 62,0 |
| | 9 | Nieuwzględnienie wystąpienia generalnego RPO | 119 | 7,3 |
| | 10 | Wyczerpanie przez RPO możliwości działania | 11 | 0,7 |
| Razem | | | 1 626 | 100 |

Zakończenie spraw podjętych

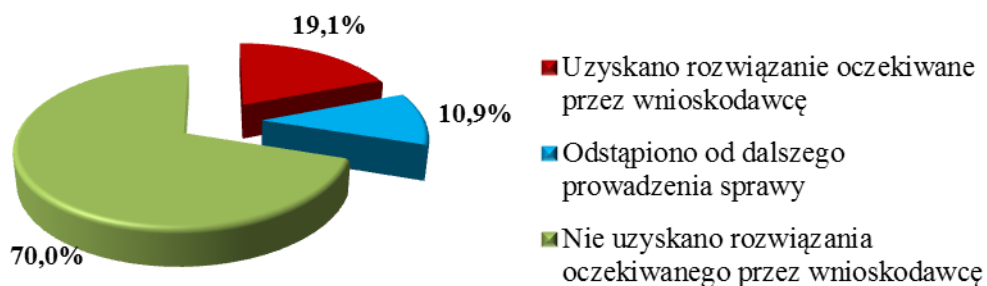


Tabela 5. Przedmiot nowych spraw (wniosków) skierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich (według właściwości zespołów merytorycznych).

| | Liczba | % |
|---|---------------|------------|
| prawo karne | 1 301 | 25,3 |
| prawo karne wykonawcze | 1 017 | 19,8 |
| prawo pracy i zabezpieczenie społeczne | 591 | 11,5 |
| prawo cywilne | 929 | 18,1 |
| prawo administracyjne i gospodarcze | 686 | 13,4 |
| prawo konstytucyjne, międzynarodowe i europejskie | 291 | 5,7 |
| równe traktowanie i ochrona praw osób z niepełnosprawnością | 163 | 3,2 |
| Krajowy Mechanizm Prewencji | 24 | 0,4 |
| ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy | 70 | 1,4 |
| inne | 61 | 1,2 |
| Razem | 5 133 | 100 |

Wiodące problematyki spraw nowych

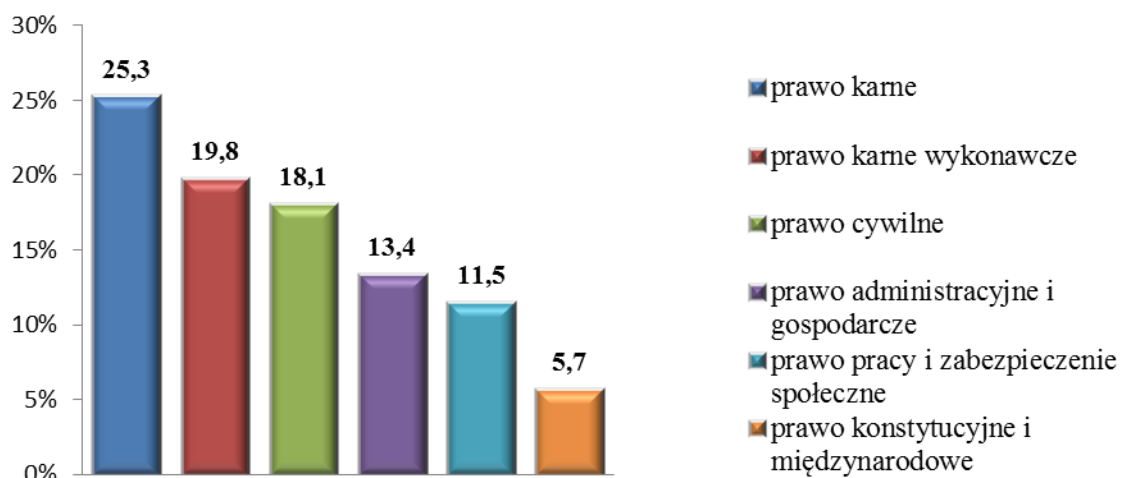
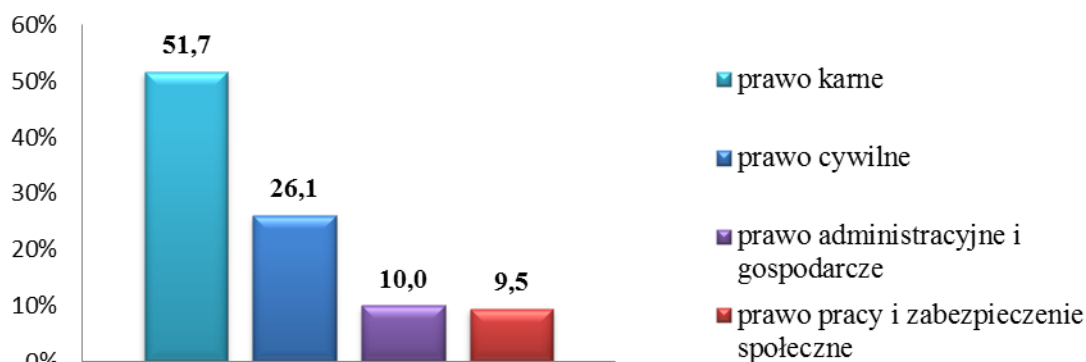


Tabela 6. Przedmiot wniosków dot. skarg nadzwyczajnych skierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich (według właściwości zespołów merytorycznych).

| | III kwartał 2018 | % |
|---|------------------|------------|
| prawo karne | 361 | 51,7 |
| prawo karne wykonawcze | 1 | 0,1 |
| prawo pracy i zabezpieczenie społeczne | 66 | 9,5 |
| prawo cywilne | 182 | 26,1 |
| prawo administracyjne i gospodarcze | 70 | 10,0 |
| prawo konstytucyjne, międzynarodowe i europejskie | 9 | 1,3 |
| równe traktowanie | 2 | 0,3 |
| inne | 7 | 1,0 |
| Razem | 698 | 100 |

Wiodące problematyki nowych wniosków dot. skarg nadzwyczajnych



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

W **III kwartale 2018 r.** z ogólnej liczby 1 153 interesantów w Biurach Pełnomocników Terenowych przyjęto 650 interesantów. Przeprowadzono 1 321 rozmów telefonicznych udzielając wyjaśnień i porad.

Tabela 7. Sprawy rozpatrzone w Biurach Pełnomocników Terenowych.

| Sposób rozpatrzenia sprawy | Liczba | % |
|--|------------|------------|
| podjęto do prowadzenia | 207 | 38,8 |
| udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące mu środki działania | 241 | 45,1 |
| przekazano wniosek wg. właściwości | 5 | 0,9 |
| zwrócono się do wnioskodawcy o uzupełnienie wniosku | 27 | 5,1 |
| nie podjęto | 54 | 10,1 |
| Razem | 534 | 100 |

Rozpatrzenie spraw w Biurach Pełnomocników Terenowych

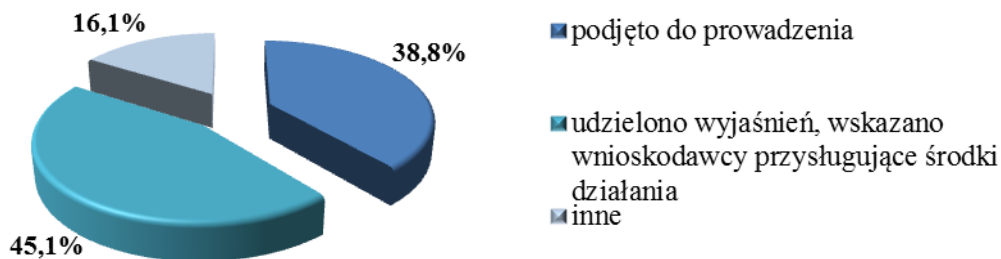


Tabela 8. Wiodące problematyki spraw nowych w Biurach Pełnomocników Terenowych RPO.

| Przedmiot sprawy | Liczba | % |
|--|--------|------|
| prawo cywilne | 144 | 26,4 |
| prawo karne | 120 | 22,0 |
| prawo karne wykonawcze | 95 | 17,4 |
| prawo pracy i zabezpieczenie społeczne | 88 | 16,1 |
| prawo administracyjne i gospodarcze | 49 | 9,0 |

Problematyki wiodące w Biurach Pełnomocników Terenowych

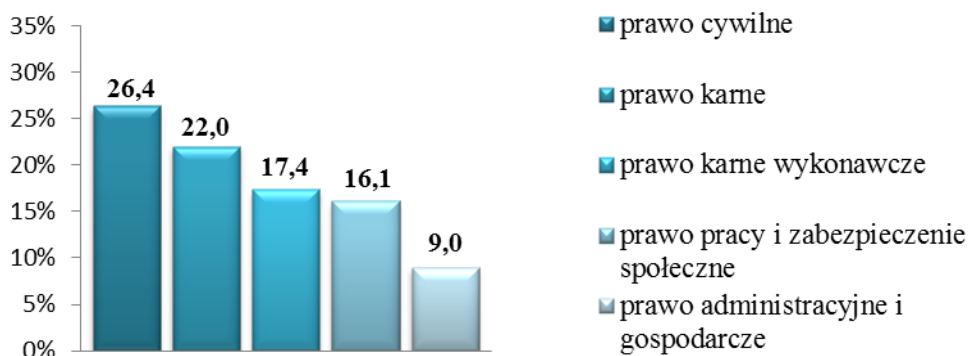


Tabela 9. Spotkania i wizytacje Rzecznika Praw Obywatelskich, Zastępczyn i Zastępcy Rzecznika oraz pracowników Biura RPO w III kwartale 2018 r.

| | | |
|-----|--|------------------|
| 1. | Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Łódź przez pracownika Biura RPO w Warszawie. | 02.07.2018 r. |
| 2. | Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w badaniu stanu przestrzegania praw pacjentów w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dyssocjalnym w Gostyninie. Ewa Dawidziuk Dyrektor Zespołu, Marcin Mazur Zastępca Dyrektora Zespołu. | 02.07.2018 r. |
| 3. | Zakład Karny w Grudziądzu – badanie na miejscu zdarzenia nadzwyczajnego oraz skarg osób pozbawionych wolności. Jolanta Nowakowska Główny Specjalista, Zbigniew Kuźma Główny Specjalista, Joanna Pisarczyk Starszy Specjalista. | 02–04.07.2018 r. |
| 4. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępczyni RPO Sylwii Spurek z rodzicami osób LGBT. Biuro RPO. Warszawa. | 04.07.2018 r. |
| 5. | Szpital Psychiatryczny w Ś. – badanie na miejscu sprawy Cz. Ch. oraz wizytacja Oddziałów Psychiatrii Sądowej. Krzysztof Olkowicz Główny Koordynator ds. Ochrony Zdrowia Psychicznego. | 05.07.2018 r. |
| 6. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z publicznością festiwalu Open'er i udział w panelu nt. „My obywatele! Nasze wolności i prawa”. Gdynia. | 06.07.2018 r. |
| 7. | Zakład Karny w K. – badanie na miejscu sprawy P. M. Krzysztof Olkowicz Główny Koordynator ds. Ochrony Zdrowia Psychicznego. | 06.07.2018 r. |
| 8. | Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Wałbrzych przez pracowników Biura PT RPO w Katowicach. | 09.07.2018 r. |
| 9. | Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Poznań przez pracownika Biura RPO w Warszawie. | 11.07.2018 r. |
| 10. | Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Koszalin przez pracownika Biura PT RPO w Gdańsku. | 12.07.2018 r. |
| 11. | Spotkanie Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z osadzonymi w Areszcie Śledczym w Białymstoku z okazji Międzynarodowego Dnia Więźniów 2018 „W stulecie urodzin Nelsona Mandeli”. Ewa Dawidziuk Dyrektor Zespołu, Marcin Mazur Zastępca Dyrektora Zespołu, Małgorzata Kiryluk Główny Specjalista, Przemysław Możejko Główny Specjalista, Konrad Walc Specjalista, Justyna Zarecka Starszy radca, Kamila Kotowska Radca. Białystok. | 18.07.2018 r. |
| 12. | Areszt Śledczy w Sz. – badanie na miejscu sprawy S. G. Przemysław Możejko Główny Specjalista. | 19.07.2018 r. |

| | | |
|---|---|------------------|
| 13. | Przyjęcia interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku. | 20.07.2018 r. |
| 14. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępczyni RPO Sylwii Spurek z Prezeską ZUS nt. prac Międzyresortowego Zespołu ds. Opracowania Systemu Orzekania o Niepełnosprawności oraz Niezdolności do Pracy. Biuro RPO. Warszawa. | 26.07.2018 r. |
| 15. | Przyjęcia interesantów w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie przez pracowników Biura PT RPO w Katowicach. | 26.07.2018 r. |
| 16. | Przyjęcia interesantów w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach przez pracowników Biura PT RPO w Katowicach. | 26.07.2018 r. |
| 17. | Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Lublin przez pracownika Biura RPO w Warszawie | 27.07.2018 r. |
| 18. | Spotkanie Zastępczyni RPO Sylwii Spurek ze stypendystkami i stypendystami Europejskiej Fundacji im. prof. Romana Czerneckiego. Gdynia. | 29.07.2018 r. |
| 19. | Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Szczecin przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku. | 30–31.07.2018 r. |
| 20. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w Festiwalu Pol'and'Rock, gdzie uczestniczył w: - debacie „Hejt w sieci, mowa nienawiści”; - turnieju piłkarskim „Wykopmy rasizm ze stadionów”; Stowarzyszenia „Nigdy więcej”; - debacie „Wolne sądy”; - warsztatach: Konstytucja RP przydatna każdemu człowiekowi; - debacie #Me too – rok później – na temat molestowania i przemocy wobec kobiet; - debacie „Kolos na glinianych nogach – porozmawiajmy o ochronie przyrody”. | 01–03.08.2018 r. |
| Zuzanna Rudzińska-Bluszcz Główny Koordynator ds. Strategicznych Postępowań Sądowych, Dariusz Supeł Zastępca Dyrektora Zespołu, Joanna Troszczyńska-Reyman Główny Specjalista, Wojciech Kardacz Główny Specjalista, Joanna Łodej Starszy Specjalista, Barbara Tadajewska Specjalista, Magdalena Wilczyńska Asystentka RPO. | | |
| 21. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępczyni RPO Sylwii Spurek z Prezesem Urzędu Transportu Kolejowego. Biuro RPO. Warszawa. | 08.08.2018 r. |
| 22. | Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w badaniu stanu poszanowania praw tymczasowo aresztowanego w Zakładzie Karnym w G. Przemysław Możejko Główny Specjalista. | 09.08.2018 r. |

| | | |
|-----|---|------------------|
| 23. | Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Słupsk przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku. | 09.08.2018 r. |
| 24. | Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Wałbrzych przez pracowników Biura PT RPO w Katowicach. | 13.08.2018 r. |
| 25. | Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w badaniu stanu przestrzegania praw osadzonych w Zakładzie Karnym w Białogórze. | 16.08.2018 r. |
| 26. | Przyjęcia interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku. | 17.08.2018 r. |
| 27. | Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Szczecin przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku. | 27–28.08.2018 r. |
| 28. | Oddział Zewnętrzny Zakładu Karnego w Męckiej Woli – badanie na miejscu wypadku nadzwyczajnego. Zbigniew Kuźma Główny Specjalista, Przemysław Możejko Główny Specjalista. | 29.08.2018 r. |
| 29. | Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Częstochowa przez pracowników Biura PT RPO w Katowicach. | 30.08.2018 r. |
| 30. | Przyjęcia interesantów w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach przez pracowników Biura PT RPO w Katowicach. | 30.08.2018 r. |
| 31. | Warsztaty Praw Człowieka dla laureatów konkursu z Pol'and'Rock Festival 2018 zorganizowane w Biurze RPO. Warszawa. | 31.08.2018 r. |
| 32. | Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Lublin przez pracownika Biura RPO w Warszawie. | 31.08.2018 r. |
| 33. | Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Łódź przez pracownika Biura RPO w Warszawie. | 03.09.2018 r. |
| 34. | Wizytacja Oddziału Psychiatrii Sadowej Aresztu Śledczego w Szczecinie. Krzysztof Olkowicz Główny Koordynator do spraw Ochrony Zdrowia Psychicznego. | 04–07.09.2018 r. |
| 35. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z przedstawicielkami Fundacji „Machina Zmian”. Biuro RPO. Warszawa. | 05.09.2018 r. |
| 36. | Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej oraz Areszt Śledczy w Poznaniu – badanie stanu przestrzegania praw obywatelskich funkcjonariuszy Służby Więziennej. Wojciech Kardacz Główny Specjalista. | 05–07.09.2018 r. |
| 37. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z przedstawicielami Stowarzyszenia Poszkodowanych Obligatariuszy GetBack S.A. Biuro RPO. Warszawa. | 06.09.2018 r. |
| 38. | Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Wałbrzych przez pracowników Biura PT RPO w Katowicach. | 10.09.2018 r. |

| | | |
|-----|---|------------------|
| 39. | Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w spotkaniu nt. Złotej Księgi Dobrych Praktyk na rzecz Społecznego Uczestnictwa Osób Starszych. Biuro RPO. Warszawa. | 11.09.2018 r. |
| 40. | Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Poznań przez pracownika Biura RPO w Warszawie. | 12.09.2018 r. |
| 41. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w wizytacji Aresztu Śledczego w Białymstoku. Marcin Mazur Zastępca Dyrektora Zespołu, Jolanta Nowakowska Główny Specjalista, Konrad Walc Specjalista, Kamila Kotowska Radca. | 13.09.2018 r. |
| 42. | Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Koszalin przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku. | 13.09.2018 r. |
| 43. | Przyjęcia interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku. | 21.09.2018 r. |
| 44. | Udział Zastępczyni Rzecznika Hanny Machińskiej w szkoleniu dla koordynatorów regionalnych, trenerów i liderów edukacji obywatelskiej na rzecz praw człowieka (EO/EPC) oraz edukacji globalnej na rzecz zrównoważonego rozwoju nt. „Prawo do poszanowania godności i integralności cielesnej dziecka gwarantowanego w art. 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka” zorganizowanym przez ORE i MSZ. Michał Hara Główny Specjalista. Sulejówek. | 21.09.2018 r. |
| 45. | Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Szczecin przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku. | 24–25.09.2018 r. |
| 46. | Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Kraków przez pracowników Biura PT RPO w Katowicach. | 27.09.2018 r. |
| 47. | Przyjęcia interesantów w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach przez pracowników Biura PT RPO w Katowicach. | 27.09.2018 r. |
| 48. | Centrum Przygotowań do Misji Zagranicznych w Kielcach – badanie stanu przestrzegania praw obywatelskich żołnierzy. Zdzisław Szalaj Główny Specjalista | 27.09.2018 r. |
| 49. | Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Lublin przez pracownika Biura RPO w Warszawie. | 28.09.2018 r. |

Tabela 10. Wizytacje Krajowego Mechanizmu Prewencji w III kwartale 2018 r.

| | | |
|----|--|---------------|
| 1. | Komisariat Policji Warszawa-Śródmieście (Warszawa I) z udziałem Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej oraz przedstawicieli Podkomitetu ONZ ds. Prewencji Tortur (SPT – badanie | 10.07.2018 r. |
|----|--|---------------|

| | | |
|-----|--|---------------------|
| | prewencyjne). | |
| 2. | Komisariat Policji Warszawa-Żoliborz (Warszawa V) – badanie prewencyjne. | 11.07.2018 r. |
| 3. | Strzeżony Ośrodek dla Cudzoziemców w Lesznowoli – badanie prewencyjne. | 16–17.07.2018 r. |
| 4. | Strzeżony Ośrodek dla Cudzoziemców w Białej Podlaskiej – badanie prewencyjne. | 18–19.07.2018 r. |
| 5. | Dom Pomocy Społecznej „Kombatant” w Legionowie – badanie prewencyjne. | 23–24.07.2018 r. |
| 6. | Placówka Całodobowej Opieki – Dom Pielęgnacyjno-Opiekuńczy „Dworek” w Józefowie k. Legionowa – badanie prewencyjne. | 25–26.07.2018 r. |
| 7. | Areszt Śledczy Warszawa-Grochów – badanie prewencyjne. | 30.07–01.08.2018 r. |
| 8. | Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Poddębicach – badanie prewencyjne. | 06.08.2018 r. |
| 9. | Zakład Diagnostyczno-Obserwacyjny Miejskiego Centrum Terapii i Profilaktyki Zdrowotnej (Izba Wytrzeźwień) w Łodzi – badanie prewencyjne. | 07.08.2018 r. |
| 10. | Policyjna Izba Dziecka w Łodzi – badanie prewencyjne. | 08.08.2018 r. |
| 11. | Areszt Śledczy w Lublinie – badanie prewencyjne. | 20–22.08.2018 r. |
| 12. | Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Rykach – badanie prewencyjne. | 22.08.2018 r. |
| 13. | Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Szamotułach – badanie prewencyjne. | 27.08.2018 r. |
| 14. | Zakład Karny we Wronkach – badanie prewencyjne. | 28–30.08.2018 r. |
| 15. | Zakład Opiekuńczo-Leczniczy „Bona-Med” w Krakowie – badanie prewencyjne. | 03–04.09.2018 r. |
| 16. | Komisariat Policji Kraków-Nowa Huta – badanie prewencyjne. | 05.09.2018 r. |
| 17. | Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Giżycku – badanie prewencyjne. | 10.09.2018 r. |
| 18. | Szpital psychiatryczny w Węgorzewie – badanie prewencyjne. | 11–12.09.2018 r. |
| 19. | Placówka Całodobowej Opieki – Dom Seniora „Przystań” w Ścinawie – badanie prewencyjne. | 17–18.09.2018 r. |
| 20. | Placówka Całodobowej Opieki – Domek z Sercem w Radwanicach – badanie prewencyjne. | 19–20.09.2018 r. |
| 21. | Komisariat Policji Warszawa-Targówek – badanie prewencyjne. | 24.09.2018 r. |
| 22. | Komisariat Policji Warszawa-Wilanów – badanie prewencyjne. | 25.09.2018 r. |

Tabela 11. Sympozja, seminaria i konferencje, w których uczestniczyli w III kwartale 2018 r. Rzecznik Praw Obywatelskich, Zastępczyni i Zastępca RPO oraz pracownicy Biura RPO.

| | | |
|-----|---|------------------|
| 1. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w debacie nt. „Nasze Prawa. Konstytucja RP, Karta Praw Podstawowych UE, Europejska Konwencja Praw Człowieka”. Biuro RPO. Warszawa. | 02.07.2017 r. |
| 2. | Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w koncercie inauguracyjnym z okazji Prezydencji Austrii w Radzie Unii Europejskiej zorganizowanym przez ambasadę Austrii. Warszawa. | 02.07.2018 r. |
| 3. | Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w debacie o OzN, zorganizowanej przez Helsińską Fundację Praw Człowieka, Austriackie Forum Kultury Prózna 7. Warszawa. | 04.07.2018 r. |
| 4. | Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w seminarium nt. „Expert round-table on the laws on the judiciary in Poland” zorganizowanym przez ODIHR. Warszawa. | 09.07.2018 r. |
| 5. | Udział Zastępcy RPO Stanisława Trociuka w uroczystych obchodach 550. rocznicy Parlamentaryzmu Rzeczypospolitej. Warszawa. | 13.07.2018 r. |
| 6. | Święto Kultury Łemkowskiej XXXVI „Łemkowska Watra” zorganizowane przez Zjednoczenie Łemków. Barbara Imiołczyk Dyrektor Zespołu. Zdynia. | 21–22.07.2018 r. |
| 7. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w debacie Senatu nad nowelizacją ustaw sądowych. Warszawa. | 24.07.2018 r. |
| 8. | Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w uroczystych obchodach 74. rocznicy likwidacji „Zigeunerlager” na terenie Państwowego Muzeum Auschwitz-Birkenau. Oświęcim. | 02.08.2018 r. |
| 9. | Konferencja nt. „Czy osoby transpłciowe „zasługują” na fundację?” zorganizowana przez Fundację Akceptacja i Teatr Ósmego Dnia. Anna Mazurczak Naczelniczka Wydziału. Poznań. | 02.08.2018 r. |
| 10. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji poświęconej mieszkalnictwu społecznemu „Mieszkamy razem”. Nowe, Wyspa Sobieszewska. | 09.08.2018 r. |
| 11. | Konferencja nt. „Jak organy ochrony praw człowieka mogą pomóc w walce o równe prawa osób LGBT” zorganizowana przez Grupę Stonewall, Kampanię przeciw Homofobii i Lambda Warszawa. Agata Kwaśniewska Radczyni. Poznań. | 10–11.08.2018 r. |
| 12. | Wykład Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara na letnim kursie praw człowieka w Poznańskim Centrum Praw Człowieka zorganizowanym przez Poznańskie Centrum Praw Człowieka INP PAN i Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama | 30.08.2018 r. |

| | | |
|-----|---|------------------|
| | Mickiewicza w Poznaniu. Poznań. | |
| 13. | Forum ekonomiczne – wystąpienie dotyczące dialogu konsumenckiego. Zuzanna Rudzińska-Bluszcz Główny Koordynator ds. Strategicznych Postępowań Sądowych. Krynica Zdrój. | 04–05.09.2018 r. |
| 14. | Międzynarodowa konferencja nt. „Wylogowanie z życia jako konsekwencja traumatyzacji” zorganizowana przez Fundację Pomorskie Centrum Psychotraumatologii oraz Instytut Psychoterapii Zintegrowanej w Monachium we współpracy z Europejskim Centrum Solidarności. Aleksandra Osińska Radca. Gdańsk. | 06.09.2018 r. |
| 15. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. „Zawód zaufania publicznego – przeszłość, teraźniejszość, przyszłość” zorganizowanej przez Mazowieckie Forum Samorządów Zaufania Publicznego. Warszawa. | 10.09.2018 r. |
| 16. | Udział Zastępcy RPO Stanisława Trociuka w Zgromadzeniu Jubileuszowym Związku Powiatów Polskich. Warszawa. | 11.09.2018 r. |
| 17. | Wykład Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara dla Sędziów Sądu Rejonowego w Łodzi. Łódź. | 12.09.2018 r. |
| 18. | Udział Zastępcy RPO Stanisława Trociuka w posiedzeniu Kapituły Polskiej Nagrody im. Sergio Vieira de Mello. Kraków. | 12.09.2018 r. |
| 19. | Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w posiedzeniu Kapituły Konkursu Lodołamacze 2018 zorganizowanej przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Warszawa. | 13.09.2018 r. |
| 20. | Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w Gali Kampanii Przeciw Homofobii „Ramię w ramię po równość”. Warszawa. | 13.09.2018 r. |
| 21. | XX Kongres Stowarzyszenia Sędziów Rodzinnych w Polsce nt. „Dziecko wobec rozpadu rodziny” zorganizowany przez Stowarzyszenie Sędziów Rodzinnych w Polsce. Michał Kubalski Naczelnik Wydziału. Zakopane. | 16.09.2018 r. |
| 22. | Seminarium nt. „Znaczenie zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej i możliwości jej ratyfikacji” zorganizowane przez Uniwersytet Jagielloński. Lesław Nawacki Dyrektor Zespołu. Kraków. | 17.09.2018 r. |
| 23. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w uroczystości pożegnania kończącej kadencję Rzecznika Praw Dziecka Marka Michałaka. Biuro RPO. Warszawa. | 19.09.2018 r. |
| 24. | Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w uroczystości z okazji jubileuszu 15-lecia Fundacji Instytut Rozwoju Regionalnego. Warszawa. | 19.09.2018 r. |

| | | |
|-----|---|------------------|
| 25. | IV Ogólnopolski Kongres Politologii nt. „Państwo w czasie zmian” zorganizowany przez Wydział Politologii UMCS, przy udziale Polskiego Towarzystwa Nauk Politycznych oraz Komitetu Nauk Politycznych PAN. Agnieszka Grzelak Zastępca Dyrektora Zespołu. Lublin. | 19.09.2018 r. |
| 26. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w zjeździe katedr postępowania karnego i wykład nt. „Ewolucja polskiego wymiaru sprawiedliwości w latach 2013–2018 w świetle standardów rzetelnego procesu”. Piotr Sobota Naczelnik Wydziału. Białystok. | 20.09.2018 r. |
| 27. | Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w konferencji nt. „Kobiece utopie w działaniu. 100 lat praw wyborczych kobiet” zorganizowanej przez Komitet Socjologii PAN i Instytut Socjologii Uniwersytetu Jagiellońskiego. Kraków. | 21.09.2018 r. |
| 28. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w seminarium nt. „Inwigilacja dwa lata później – spotkanie z Romanem Sacharowem” zorganizowane w Biurze RPO. Marta Kolendowska-Matejczuk Zastępca Dyrektora Zespołu. Biuro RPO. Warszawa. | 24.09.2018 r. |
| 29. | Konferencja nt. „Zdrowie zaczyna się w głowie” zorganizowana przez Fundację Leonardo. Krzysztof Olkowicz Główny Koordynator ds. Ochrony Zdrowia Psychicznego. Wieliczka. | 24–26.09.2018 r. |
| 30. | Konferencja nt. „Na czym polega dyskryminacja ze względu na wiek i czy Konwencja o prawach osób starszych jest nam potrzebna?”. Biuro RPO. Warszawa. | 25.09.2018 r. |
| 31. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w otwarciu Centrum Aktywności Obywatelskiej w Częstochowie. Dariusz Supeł Zastępca Dyrektora Zespołu. | 26.09.2018 r. |
| 32. | Seminarium nt. „Przyszłość polskiej wsi. Wpływ ferm zwierząt futerkowych na lokalne społeczności” zorganizowane przez Koalicję społeczną „Stop fermom przemysłowym”. Łukasz Kosiedowski Zastępca Dyrektora Zespołu. Marzenin. | 26.09.2018 r. |
| 33. | Konferencja poświęcona wsparciu osób z chorobą Alzheimera i ich rodzin zorganizowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich i Alzheimer Polska przy współpracy Związku Powiatów Polskich. Biuro RPO. Warszawa. | 27.09.2018 r. |
| 34. | I Mazowieckie Forum Samopomocy Osób z Doświadczeniem Kryzysu Psychicznego zorganizowane przez Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej. Krzysztof Olkowicz Główny Koordynator ds. Ochrony Zdrowia Psychicznego. Barbara Imiołczyk Dyrektor Zespołu, Sylwia Górka Starszy Specjalista. Pułtusk. | 27–28.09.2018 r. |

| | | |
|-----|--|---------------|
| 35. | Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w Europejskim Forum Nowych Idei nt. „Wpływ nowych technologii na zagadnienie równości społecznej” zorganizowanym przez Konfederację Lewiatan. Sopot. | 28.09.2018 r. |
| 36. | Ogólnopolska Konferencja naukowa nt. „Pozycja prawna Inspektora Danych Osobowych” zorganizowana przez Centrum Ochrony Danych Osobowych i Zarządzania Informacją WPiA Uniwersytetu Łódzkiego. Agnieszka Grzelak Zastępca Dyrektora Zespołu. Łódź. | 28.09.2018 r. |
| 37. | Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w konferencji nt. „Wyzwania dla demokracji 100 lat po uzyskaniu przez Polki praw wyborczych” i panelu nt. „Praworządność i ochrona praw kobiet w UE i systemie Rady Europy” zorganizowanym przez Fundację im. Izabeli Jarugi-Nowackiej. Warszawa. | 29.09.2018 r. |
| 38. | Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w I Regionalnym Kongresie Kobiet. Bydgoszcz. | 29.09.2018 r. |

Tabela 12. Współpraca międzynarodowa Rzecznika Praw Obywatelskich w III kwartale 2018 r.

| | | |
|----|---|------------------|
| 1. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. „Reconciling Europe with its Citizens through Democracy and the Rule of Law” zorganizowanej przez Uniwersytet Leuven w ramach projektu RECONNECT. Bruksela, Belgia. | 04–06.07.2018 r. |
| 2. | Spotkanie Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w ramach rozpoczynającej się wizyty Podkomitetu ONZ ds. Prewencji Tortur (SPT) w Polsce. Warszawa. | 09.07.2018 r. |
| 3. | Spotkanie Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z przedstawicielami Podkomitetu ds. Prewencji Tortur ONZ (SPT: Subcommittee on Prevention of Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment). Biuro RPO. Warszawa. | 11.07.2018 r. |
| 4. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z przedstawicielami Podkomitetu ONZ ds. Prewencji Tortur (SPT). Warszawa. | 19.07.2018 r. |
| 5. | Dziewiąta sesja grupy roboczej OEWGA (Open-ended Working Group on Ageing) pracującej nad przygotowaniem Konwencji o prawach osób starszych. Anna Chabiera Główna Specjalistka. Nowy Jork, USA. | 21–28.07.2018 r. |
| 6. | Spotkanie Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z przedstawicielami Krajowego Centrum Praw Obywatelskich z Kazachstanu. Biuro RPO. Warszawa. | 10.08.2018 r. |

| | | |
|-----|--|-----------------------|
| 7. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w spotkaniu okrągłego stołu w ramach projektu naukowego Uniwersytetu w Giessen – „Human Rights Challenges to European Migration Policy (REMAP)”. Giessen, Niemcy. | 01–04.09.2018 r. |
| 8. | Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek i Anny Błaszczak-Banasiak Dyrektorki Zespołu w 20. Sesji Komitetu ONZ ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami. Genewa, Szwajcaria. | 04–05.09.2018 r. |
| 9. | Seminarium Europejskiej Sieci Ombudsmanów zorganizowane przez Ombudsmana Unii Europejskiej. Marcin Malecko Referent prawny. Bruksela, Belgia. | 05–06.09.2018 r. |
| 10. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w spotkaniu ombudsmanów państw Grupy Wyszehradzkiej. Brno, Czechy. | 06–08.09.2018 r. |
| 11. | Spotkanie Zastępczyni RPO Sylwii Spurek z Hillary Margolis, ekspertką Human Rights Watch ds. kobiet. Biuro RPO. Warszawa. | 09.08.2018 r. |
| 12. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara, Hanny Machińskiej Zastępczyni RPO i Sylwii Spurek Zastępczyni RPO w Human Dimension Implementation Meeting 2018 zorganizowanym przez OBWE/OSCE. Warszawa. | 10,11 i 14.09.2018 r. |
| 13. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z przedstawicielami organizacji pozarządowych z Ukrainy, zaangażowanych w obronę praw człowieka zorganizowane za pośrednictwem Amerykańskiej Agencji ds. Rozwoju Międzynarodowego. Biuro RPO. Warszawa. | 11.09.2018 r. |
| 14. | Warsztaty nt. „Human rights implications of counter-terrorism measures: The role of NHRI” zorganizowane przez sieć ENNHRI. Mirosław Wróblewski Dyrektor Zespołu. Belfast, Irlandia Północna. | 11–13.09.2018 r. |
| 15. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w przyjęciu powitalnym nowej ambasador USA w Polsce Georgette Mosbacher. Warszawa. | 13.09.2018 r. |
| 16. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z Liudmyłą Denisową, Rzeczniczką Praw Obywatelskich na Ukrainie oraz ambasadorem Ukrainy w Polsce Andriejem Deszczycią. Biuro RPO. Warszawa. | 14.09.2018 r. |
| 17. | Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara, Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej, Dyrektora Generalnej Katarzyny Jakimowicz i Mirosława Wróblewskiego Dyrektora Zespołu w spotkaniu ombudsmanów Grupy Wyszehradzkiej (V4) w Gdańsku. | 16.09.2018 r. |
| 18. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara | 19.09.2018 r. |

| | | |
|-----|---|------------------|
| | z posłami Komisji Wolności Obywatelskich (LIBE) Parlamentu Europejskiego. Mirosław Wróblewski Dyrektor Zespołu. Warszawa. | |
| 19. | Spotkanie Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z Rolandem Blomeyerem z Dyrekcji Nadzoru Wewnętrzznego RE. Mirosław Wróblewski Dyrektor Zespołu. Biuro RPO. Warszawa. | 19.09.2018 r. |
| 20. | Spotkanie Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z sędzią Stefanem Langerem (Federalny Sąd Administracyjny) i Hristiną Yurukovą (Sąd Administracyjny) zorganizowane przez Naczelny Sąd Administracyjny. Warszawa. | 21.09.2018 r. |
| 21. | Kongres nt. „2nd Association Exchange Forum” zorganizowany w ramach projektu Civic Synergy, finansowanego przez UE i wdrażanego przez International Renaissance Foundation, we współpracy z litewskim konsultantem ESTEP oraz we współpracy z Rządowym Biurem ds. Koordynacji Integracji Europejskiej i Euroatlantyckiej Ukrainy i Ministerstwa do Spraw Zagranicznych Republiki Litewskiej. Agnieszka Grzelak Zastępczyni Dyrektora Zespołu. Kijów, Ukraina. | 20–22.09.2018 r. |
| 22. | Spotkanie Zastępczyni Rzecznika Sylwii Spurek w Ambasadzie Kanady z udziałem Pani Stephanie Beck, wiceminister spraw zagranicznych Kanady ds. Europy. Warszawa. | 24.09.2018 r. |
| 23. | Międzynarodowe sympozjum nt. „Good public administration and benefis for citizens: The role of parliamentary control bodies” zorganizowane przez Najwyższą Izbę Kontroli oraz Urząd Ombudsmanów Austrii oraz konferencja nt. „Fundamental Right Forum” zorganizowana przez Agencję Praw Podstawowych UE. Mirosław Wróblewski, Dyrektor Zespołu. Wiedeń, Austria. | 24–26.09.2018 r. |
| 24. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara ze Specjalną sprawozdawczynią ONZ w zakresie praw kulturalnych Karimą Bennoun. Zuzanna Rudzińska-Bluszcz Główny Koordynator ds. Strategicznych Postępowań Sądowych, Marcin Mrowicki Główny Specjalista, Michał Hara Główny Specjalista. Biuro RPO. Warszawa. | 25.09.2018 r. |
| 25. | Spotkanie Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z sędzią Evą Wiglinski z Sądu Administracyjnego z Niemiec i M. Sarnowiec-Cisłak z NSA. Wojciech Sadownik Specjalista. Biuro RPO. Warszawa. | 25.09.2018 r. |
| 26. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z Andreasem Peschke – nowym dyrektorem Departamentu Europy w niemieckim MSZ i Friederike Steglich z ambasady Niemiec. Warszawa. | 25.09.2018 r. |

| | | |
|-----|--|------------------|
| 27. | Spotkanie Grup Roboczych Stowarzyszenia EQUINET nt. „Violence against Women and Gender Based Violence”. Katarzyna Wilkońska-Żuromska Asystentka Zastępczyni RPO, Agata Kwaśniewska Starsza radczyni. Berlin, Niemcy. | 25–27.09.2018 r. |
| 28. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i dziesięciorga młodych liderów z Europy z Barackiem Obamą. Amsterdam, Holandia. | 30.09.2018 r. |

II. Wystąpienia o charakterze generalnym

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

1. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (IV.7004.45.2015 z 3 lipca 2018 r.) – w sprawie konieczności nowelizacji art. 156 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Rzecznik Praw Obywatelskich od blisko trzech lat sygnalizuje pilną potrzebę nowelizacji art. 156 Kodeksu postępowania administracyjnego. Przepis ten umożliwia stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej m.in. wydanej bez podstawy prawnej bądź też z rażącym naruszeniem prawa, bez żadnych ograniczeń czasowych. Rozwiązanie takie zostało uznane za naruszające Konstytucję – w zakresie, w jakim przepis ten nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od wydania decyzji nastąpił znaczny upływ czasu, a decyzja była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 maja 2015 r., sygn. akt P 46/13).

W ocenie Rzecznika instytucja stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej stanowi kluczowy komponent systemu kontroli legalności orzeczeń organów administracji publicznej, w szczególności tych, na podstawie których obywatelom przyznawane są prawa bądź nakładane obowiązki. Z tego powodu regulacje umożliwiające podważenie stanu prawnego ukształtowanego taką decyzją powinny być maksymalnie precyzyjne – tak, by gwarantować jednostkom bezpieczeństwo prawne, niezbędne w demokratycznym państwie prawnym.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o jak najpilniejsze doprowadzenie do zakończenia prac legislacyjnych nad nowelizacją art. 156 k.p.a. Poprosił także o wskazanie, na jakim etapie prace te się znajdują oraz w jakim czasie można oczekiwać przedstawienia konkretnych propozycji legislacyjnych – tak, by przywrócić konstytucyjność rozwiązań ustawowych doprecyzowujących zasady, według których obywatele mogą bronić się przed działaniami władz publicznych rażąco naruszającymi prawa jednostek.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji w piśmie z 3 sierpnia 2018 r. poinformował, że Ministerstwo Sprawiedliwości podjęło prace nad tzw. dużą ustawą reprivatyzacyjną, mającą na celu definitywne uregulowanie kwestii dóbr przejętych przez władze komunistyczne po 1944 r., proponującą rozwiązania stanowiące kompromis pomiędzy moralną powinnością, a ekonomicznymi możliwościami państwa. Ewentualne uchwalenie ww. przepisów w proponowanym kształcie czyniłoby przynajmniej częściowo nieaktualnym przywołany w wystąpieniu Rzecznika wyrok Trybunału Konstytucyjnego.

2. Dyrektora Generalnego Służby Więziennej (IX.517.1150.2018 z 3 lipca 2018 r.) – w sprawie nieuprawnionego stosowania wobec osadzonych procedur ochronnych.

Wraz z jedną ze spraw indywidualnych, badanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich z urzędu, powrócił problem stosowania przez Służbę Więzienną zaleceń ochronnych, efektem których jest tworzenie szczególnego reżimu wykonywania tymczasowego aresztowania lub kary pozbawienia wolności.

W badanej sprawie wobec tymczasowo aresztowanego stosowane były podczas pobytu w Zakładzie Karnym w Rz. szczególne zalecenia profilaktyczne, w efekcie czego warunki wykonywania tymczasowego aresztowania były niemal tożsame z reżimem, w jakim wykonuje się tymczasowe aresztowanie wobec więźniów stwarzających poważne zagrożenie społeczne albo poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa zakładu karnego, czyli tzw. więźniów niebezpiecznych, a w niektórych aspektach nawet przekraczały stopień dolegliwości z nim związany.

Rzecznik zwrócił uwagę, że do stosowania wobec osadzonego tego rodzaju obostrzeń nie było podstaw, ponieważ nie spełniał przesłanek, o których mowa w art. 212a k.k.w. Jeżeli administracja więzienna obawiała się o jego bezpieczeństwo, mogła zwrócić się do organu dysponującego z sugestią objęcia go szczególną ochroną w trybie art. 212 ba k.k.w., czego jednak nie uczyniła. Zamiast tego zdecydowano o zastosowaniu szczególnych zaleceń profilaktycznych, co trudno ocenić inaczej niż jako próbę obejścia obowiązujących przepisów.

Rzecznik nie kwestionuje prawa Służby Więziennej do podejmowania działań zmierzających do realizacji ciężących na niej obowiązków: zapewnienia porządku i bezpieczeństwa w jednostkach penitencjarnych oraz zapewnienia bezpieczeństwa osobistego osobom pozbawionym wolności przebywającym w tych jednostkach. Przepisy Kodeksu karnego wykonawczego wyposażają Służbę Więzienną w instrumenty prawne do realizacji nałożonych na nią zadań, uprawniając także do istotnych ingerencji w prawo osadzonych do prywatności, poprzez np. możliwość objęcia monitoringiem zachowania osadzonego, czy poddanie kontroli pomieszczeń, w których przebywa, należących do niego rzeczy, czy nawet samego osadzonego. Niemniej jednak, w ocenie Rzecznika, podejmowane działania muszą być adekwatne do stwierdzonych zagrożeń i indywidualnie dostosowane do sytuacji osadzonego, a przy tym realizowane w sposób zgodny z obowiązującym prawem, aby nie prowadziły do naruszeń praw osób, które tym działaniom zostały poddane.

Rzecznik zwrócił się do Dyrektora Generalnego SW z prośbą o rozważenie przedstawionej materii oraz podjęcie działań, które doprowadzą do skutecznego wyeliminowania przypadków nieuprawnionego stosowania wobec osadzonych procedur ochronnych, w sposób nadmierny i nieuzasadniony ingerujących w ich prawa.

Dyrektor Generalny Służby Więziennej w piśmie z 31 lipca 2018 r. poinformował, że z dokonanych ustaleń wynika, iż wobec osadzonego, w sprawie którego interweniował Rzecznik, nie była stosowana szczególna ochrona wynikająca z art. 88 § 3 i art. 212a k.k.w. Jednocześnie mając na uwadze potrzebę zapewnienia bezpieczeństwa osadzonemu w oparciu o art. 108 k.k.w. podejmowano czynności ochronne, mające na celu zapewnienie tymczasowo aresztowanemu bezpieczeństwa. Dyrektor Generalny SW zapewnił, że wdrażane procedury ochronne wynikały zarówno z potrzeby prewencji ewentualnych zagrożeń płynących ze strony innych osadzonych, jak i przeciwdziałania potencjalnemu ryzyku wynikającemu z dynamiki stanu psychicznego i szczególnie trudnej sytuacji osobistej osadzonego.

3. Ministra Sprawiedliwości (III.7044.28.2018 z 4 lipca 2018 r.) – w sprawie umożliwienia niepełnosprawnym sędziom obniżenia wymiaru zadań w związku z obniżoną normą czasu pracy.

Na podstawie jednej ze skarg badanych w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich ujawnił się problem rozbieżnych stanowisk Ministerstwa Sprawiedliwości oraz Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w kwestii możliwości żądania przez niepełnosprawnych sędziów obniżenia wymiaru zadań w związku z obniżoną normą czasu pracy.

Resort sprawiedliwości nie widzi podstaw do możliwości stosowania do sędziów z orzeczonym stopniem niepełnosprawności szczególnych uprawnień wynikających z art. 15 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych (dalej jako u.r.o.n.). Natomiast Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej uznaje za konieczne stosowanie art. 15 u.r.o.n. również wobec niepełnosprawnych sędziów.

Nie ulega wątpliwości, że czynny sędzia może być osobą niepełnosprawną w rozumieniu u.r.o.n. Zgodnie z art. 83 u.s.p. czas pracy sędziego określony jest wymiarem jego zadań. Okoliczność ta, w przekonaniu Rzecznika, nie może stanowić przesłanki wykluczającej stosowanie wobec sędziów art. 15 u.r.o.n. tylko z tego powodu, że z przepisu tego wynika odwołanie do wymiaru czasu pracy. W związku z tym niepełnosprawny sędzia powinien mieć, zdaniem Rzecznika, prawo do obniżenia obowiązującego go wymiaru zadań, w stopniu adekwatnym do normy czasu pracy, wynikającej z art. 15 u.r.o.n. Przeciwnie stanowisko prowadzi do nieznajdującego konstytucyjnego uzasadnienia gorszego traktowania sędziów wobec pozostałych osób niepełnosprawnych pozostających w zatrudnieniu.

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

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w piśmie z 25 lipca 2018 r. wskazał, że treść przepisów Prawa o ustroju sądów powszechnych, regulujących czas pracy i przydział spraw sędziom nie pozwala na takie zastosowanie wobec nich art. 15 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej i

społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, które byłoby powiązane z obniżeniem wskaźnika przydziału spraw. Zauważył także, że sędziowie sami organizują sobie pracę i jej czas. Prezesi sądów są natomiast zobowiązani do takiego ukształtowania podziału czynności w sądach, który zapewni m.in. równomierne rozłożenie obowiązków na wszystkich sędziów. Jednocześnie Podsekretarz Stanu poinformował, że w Ministerstwie Sprawiedliwość trwają prace na kompleksowych rozwiązaniach związanych z pełnieniem służby przez sędziów, którzy uzyskali orzeczenie o zaliczeniu do określonego stopnia niepełnosprawności.

4. Minister Finansów (V.512.21.2017 z 4 lipca 2018 r.) – w sprawie przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w zakresie braku wyznaczenia maksymalnego terminu na zajęcie stanowiska przez wierzyciela wobec zarzutów zgłoszonych przez zobowiązanego.

W zainteresowaniu Rzecznika Praw Obywatelskich pozostaje kwestia stosowania przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, a konkretnie przeciwdziałania przypadkom bezczynności wierzycieli, polegającej na nieprzedstawianiu organom egzekucyjnym stanowiska w przedmiocie zarzutów zgłoszonych przez zobowiązanego (co z kolei uniemożliwia organowi egzekucyjnemu rozstrzygnięcie o zasadności zgłoszonych zarzutów).

Rzecznik wskazał, że w doktrynie prawa podnosi się, że odpowiednie zastosowanie w postępowaniu egzekucyjnym znajduje art. 106 Kodeksu postępowania administracyjnego, który normuje zagadnienia proceduralne dotyczące zajmowania stanowiska przez inny organ na potrzeby prowadzonego postępowania administracyjnego. Zgodnie z ww. przepisem organ, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska, obowiązany jest przedstawić je niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie dwóch tygodni od dnia doręczenia mu żądania, chyba, że przepis prawa przewiduje inny termin. W przypadku niezajęcia stanowiska w terminie określonym w art. 106 § 3 k.p.a. stosuje się przepisy art. 36-38 k.p.a., przy czym organ obowiązany do zajęcia stanowiska niezwłocznie informuje organ załatwiający sprawę o wniesieniu ponaglenia. Nawet jednak uwzględnienie ponaglenia nie gwarantuje, że organ zobowiązany do zajęcia stanowiska w przedmiocie zarzutów wykona swój obowiązek. Z zobowiązaniem do niezwłocznego załatwienia sprawy nie idzie bowiem w parze możliwość stosowania sankcji względem organu, który dopuszcza się przewlekłości.

Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się do Minister z prośbą o rozważenie zasadności wprowadzenia do art. 34 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji instytucji milczenia organu współdziałającego, dzięki której, w przypadku niezajęcia przez wierzyciela stanowiska w określonym przez prawo terminie, z mocy prawa powstanie stan fikcji prawnej równoważnej z sytuacją wyrażenia określonego stanowiska przez wierzyciela.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów w piśmie z 16 lipca 2018 r. wyjaśnił, że propozycja wprowadzenia do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji instytucji milczenia organu współdziałającego (wierzyciela) zostanie rozważona w toku prac legislacyjnych nad zmianą przepisów tej ustawy. Uwzględniając proponowane przepisy nowelizujące ustawę o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, przewiduje się również zmianę ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi polegającą na poddaniu kontroli sądowej postanowień wierzyciela w zakresie zgłoszonych zarzutów w sprawie prowadzenia egzekucji administracyjnej.

5. Ministra Sprawiedliwości (II.513.2.2018 z 4 lipca 2018 r.) – w sprawie braku ujęcia skargi nadzwyczajnej w przepisach Kodeksu postępowania karnego.

W związku z wejściem w życie przepisów wprowadzających instytucję skargi nadzwyczajnej ujawnił się problem natury systemowej związany z pominięciem tej instytucji w uregulowaniach Rozdziału 58 Kodeksu postępowania karnego, co może implikować negatywne skutki prawne dla obywateli.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę, że skarga nadzwyczajna wywoływać może skutki prawne podobne do kasacji i wznowienia postępowania karnego, skutkujące uniewinnieniem oskarżonego lub skazaniem go na łagodniejszą karę. Tymczasem ustawodawca wprowadzając w życie rozwiązania przewidujące instytucję skargi nadzwyczajnej, nie dokonał jednoczesnej nowelizacji art. 552 k.p.k. poprzez ujęcie w nim *expressis verbis* – prócz dotychczas uregulowanych tam instytucji wznowienia postępowania lub kasacji – również skargi nadzwyczajnej. Zdaniem Rzecznika oskarżony, który wskutek skargi nadzwyczajnej został uniewinniony lub skazany na łagodniejszą karę winien mieć na równych zasadach, jak te ustalone w powołanym art. 552 k.p.k. – prawo do odszkodowania i zadośćuczynienia za poniesioną szkodę oraz zadośćuczynienie za doznaną krzywdę, wynikłe z wykonania względem oskarżonego w całości lub w części kary, której nie powinien był ponieść.

W przekonaniu Rzecznika odesłanie w przepisie art. 95 pkt 2 ustawy o Sądzie Najwyższym – że w sprawach nieuregulowanych przepisami ustawy o Sądzie Najwyższym, do skargi nadzwyczajnej stosuje się w zakresie spraw karnych przepisy Kodeksu postępowania karnego dotyczące kasacji – nie rozwiązuje wskazanego powyżej problemu. Wydaje się bowiem, że odesłanie uczynione w powołanym art. 95 pkt 2 ustawy o SN, dotyczy wyłącznie przepisów Rozdziału 55 Kodeksu postępowania karnego.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o dokonanie analizy przedstawionej w niniejszym wystąpieniu problematyki i rozważenie podjęcia działań legislacyjnych w zakresie zmiany art. 552 k.p.k. we wskazanym kierunku.

6. Ministra Sprawiedliwości (IX.517.1842.2017 z 4 lipca 2018 r.) – w sprawie realizacji widzeń osób pozbawionych wolności z osobami niepełnoletnimi.

Analizując skargi, które wpływają do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich od osób pozbawionych wolności, zwrócono uwagę na uregulowania dotyczące zasad i sposobu odbywania przez skazanych i tymczasowo aresztowanych widzeń z osobami niepełnoletnimi, przede wszystkim w kontekście realizacji przez więźniów widzeń z własnymi dziećmi.

Kodeks karny wykonawczy w sposób odrębny reguluje kwestie widzeń skazanych i tymczasowo aresztowanych. Jest to zrozumiałe, zważywszy na cele wykonania kary oraz cele stosowania środka zapobiegawczego, jakim jest tymczasowe aresztowanie. Bliższa analiza zasad, według których realizowane są widzenia prowadzi jednak do wniosku, że nie dla wszystkich ujętych w przepisach odrębności udaje się odnaleźć przekonujące uzasadnienie. Zasady przyjęte wobec skazanych są przy tym bardziej rygorystyczne, niż stosowane w odniesieniu do tymczasowo aresztowanych, choć wydawałoby się, że to dobro postępowania karnego będzie wymuszać stosowanie większych obostrzeń w przypadku tymczasowo aresztowanych.

W opinii Rzecznika niezbędne jest ujednoczenie, w odpowiednim zakresie, przepisów dotyczących realizacji widzeń małoletnich z tymczasowo aresztowanymi i skazanymi, w taki sposób, aby nie dochodziło do nieuzasadnionego różnicowania sytuacji tych osób.

Zdaniem Rzecznika bardzo dobrym rozwiązaniem jest umożliwienie dzieciom do lat 15 widzeń z tymczasowo aresztowanym rodzicem pod opieką funkcjonariusza lub pracownika aresztu śledczego. Z uwagi bowiem na bardziej restrykcyjne zasady udzielania widzeń tymczasowo aresztowanym często może dochodzić do sytuacji, że osoby najbliższe, pod opieką których dziecko może przybyć na widzenie, nie uzyskują zgody na widzenie i w takich przypadkach dziecko nie mogłoby w ogóle spotkać się z rodzicem. W przypadku skazanych sytuacje, gdy nie ma osoby, która chciałaby i mogła przyprowadzić dziecko na widzenie i razem z nim w tym widzeniu uczestniczyć, na pewno będą zdarzały się rzadziej, jednak również mogą mieć miejsce. Kierując się wartością nadrzędną jaką jest dobro dziecka, także tym dzieciom należy umożliwić realizację ich prawa do osobistego kontaktu z rodzicem pozbawionym wolności.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie oraz uwzględnienie przedmiotowego problemu w pracach Zespołu, powołanego przez Ministra Sprawiedliwości do opracowania projektu zmian przepisów prawa karnego wykonawczego.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w piśmie z 7 sierpnia 2018 r. poinformował, że występujące różnice w zasadach i sposobie widzeń skazanych i tymczasowo aresztowanych były celowym wynikiem działań ustawodawcy. W ocenie resortu unormowanie zawarte w art. 105a § 2 k.k.w., zgodnie z którym osoby niepełnoletnie mogą korzystać z widzeń tylko pod

opieką osób pełnoletnich nie oznacza, że w przypadku, gdyby osoba pełnoletnia nie uzyskała zgody administracji zakładu karnego na widzenie, towarzyszące jej osoby niepełnoletnie, nie mogłyby skorzystać z takiego widzenia ze skazanym pod opieką funkcjonariusza SW. W takim przypadku osoba pełnoletnia, która nie otrzymała zgody na widzenie, musiałaby wrazić zgodę na widzenie osoby niepełnoletniej bez swojej obecności. Sekretarz Stanu wskazał, że administracja jednostki penitencjarnej – wobec braku normy zakazującej w tym zakresie – powinna umożliwić widzenie osobie niepełnoletniej ze skazanym w sytuacji, gdy stawiała się na widzenie, i zrealizować je pod opieką funkcjonariusza SW. Analogicznie, jak w uregulowanym w art. 217 k.k.w. przypadku, dotyczącym widzenia z tymczasowo aresztowanym. Aktualne rozwiązania prawne w tym zakresie nie zakazują zatem realizacji widzenia osoby niepełnoletniej ze skazanym w przypadku braku zgody na widzenie dla osoby pełnoletniej, która przybyła z niepełnoletnim do zakładu karnego.

7. Ministra Zdrowia (III.7044.44.2018 z 4 lipca 2018 r.) – w sprawie nieskuteczności działań antymobbingowych w szpitalach.

W ostatnim czasie Rzecznik Praw Obywatelskich powziął informację, iż przyjmowane w szpitalach regulacje wewnętrznych procedur antymobbingowych są nieefektywne, zbyt ogólnie sformułowane, oraz że nie gwarantują rzetelnego i bezstronnego wyjaśnienia sprawy, a przede wszystkim należytej ochrony osób objętych działaniami mobbingowymi.

Nie można wykluczyć, że podłożem konfliktów prowadzących do mobbingu i dyskryminacji pielęgniarek i położnych może być nie najlepsza atmosfera pracy w szpitalach, spowodowana narastającymi brakami kadrowymi personelu medycznego oraz ich niskimi zarobkami.

W ocenie Rzecznika za niewystarczające należy uznać takie działania pracodawcy, które ograniczają się do stworzenia procedur, dających pracownikom możliwość złożenia skargi inicjującej podjęcie wewnątrzzakładowych procedur wyjaśniających. Konieczne są dalsze działania, polegające w szczególności na organizowaniu specjalistycznych szkoleń dla kadry kierowniczej w szpitalach, a także dla pracowników. Z napływających do Rzecznika skarg wynika, że mobbing bardzo często mylony jest z dyskryminacją z uwagi na ten sam przedmiot ochrony (dobra osobiste). Doświadczenia kontrolne inspekcji pracy prowadzą z kolei do wniosku, że działania mobbingowe nie poddają się łatwej kontroli, umożliwiającej szybką reakcję w obronie mobbingowanych pracowników.

Rzecznik zwrócił uwagę, iż zbyt rzadko korzysta się z możliwości przeprowadzania anonimowych ankiet wśród pracowników, pozwalających pracodawcy na bieżącą analizę potencjalnych sytuacji konfliktowych, a także wyznaczania stałych dyżurów pełnomocnikom do spraw mobbingu, w trakcie których pracownicy mogą zgłaszać wszelkie problemy upoważnionym przedstawicielom pracodawcy. Daje to szansę na podejmowanie

natychmiastowej reakcji na niepokojące sygnały, której nie zastąpią nawet najbardziej rozbudowane postanowienia, dotyczące stosowania w szpitalach polityki antymobbingowej. W przekonaniu Rzecznika podjęcie takich kompleksowych działań przez pracodawców pozytywnie oddziaływać będzie na kształtowanie prawidłowej organizacji i należytej atmosfery pracy w szpitalach.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o przedstawienie oceny skuteczności stosowanych w szpitalach procedur antydyskryminacyjnych i antymobbingowych.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia w piśmie z 10 września 2018 r. poinformowała, że Ministerstwo nie posiada wiedzy odnoszącej się do procedur antymobbingowych stosowanych w podmiotach leczniczych, w szczególności w odniesieniu do podmiotów, które nie są jednostkami podległymi lub nadzorowanymi przez Ministra Zdrowia, tj. względem których Minister Zdrowia nie posiada uprawnień podmiotu tworzącego (utworzonych lub prowadzonych m.in. przez jednostki samorządu terytorialnego lub uczelnie medyczne), czy też względem których nie wykonuje uprawnień właścicielskich. Ponadto wskazała, iż niniejsza problematyka dotyczy ściśle spraw pracowniczych (relacji pomiędzy pracownikiem i pracodawcą) i ze względu na swój, poniekąd uniwersalny charakter (niezwiązany ze specyfiką funkcjonowania określonych środowisk pracowniczych lub grup zawodowych) zdecydowanie wykracza poza kwestię funkcjonowania sektora służby zdrowia.

8. Prezesa Rady Ministrów (II.5150.9.2014 z 4 lipca 2018 r.) – w sprawie prawa osoby zatrzymanej do pomocy prawnej.

W ciągłym zainteresowaniu Rzecznika Praw Obywatelskich pozostaje kwestia implementacji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/48/UE w sprawie prawa dostępu do adwokata w postępowaniu karnym i w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania oraz w sprawie prawa do poinformowania osoby trzeciej o pozbawieniu wolności i prawa do porozumiewania się z osobami trzecimi i organami konsularnymi w czasie pozbawienia wolności (dalej jak: „dyrektywa 2013/48/UE”).

Zgodnie z art. 15 dyrektywy 2013/48/UE powinna być ona transponowana do krajowego porządku prawnego do dnia 27 listopada 2016 r. Tymczasem w Polsce do chwili obecnej nie przyjęto żadnych aktów normatywnych mających na celu wykonanie tego obowiązku.

Przede wszystkim Rzecznik wskazał na istotną różnicę między dyrektywą 2013/48/UE a prawem polskim co do zakresu pojęcia oskarżony i podejrzany. Zgodnie z przepisami dyrektywy stosuje się ją do podejrzanych lub oskarżonych w postępowaniu karnym od chwili poinformowania ich przez właściwe organy państwa członkowskiego o tym, że są podejrzani lub oskarżeni o popełnienie przestępstwa, niezależnie od tego, czy zostali pozbawieni wolności. Jak wynika z przepisu dyrektywy, świadekowi, który w toku przesłuchania zaczyna dostarczać

informacji obciążających siebie, także przysługuje status podejrzanego i związane z nim prawo do adwokata.

Ponadto, przepisy dyrektywy gwarantują poufność kontaktów podejrzanego lub oskarżonego z ich adwokatem lub radcą prawnym zarówno w czasie spotkań, prowadzenia korespondencji, rozmów telefonicznych oraz innych form porozumiewania się, dozwolonych z mocy prawa krajowego. Czasowe odstępstwa od tego możliwe są tylko z ważnych powodów. Tymczasem, przepisy k.p.k. przewidują możliwość zastrzeżenia nadzoru porozumiewania się osoby podejrzanego lub oskarżonego z obrońcą. Brak implementacji dyrektywy w tym zakresie jest równoznaczny z pozbawieniem się przez prawodawcę możliwości wprowadzenia czasowych ograniczeń w dostępie do adwokata.

Zdaniem Rzecznika istnieje konieczność określenia w polskim prawie, że przesłuchanie bez udziału obrońcy następuje na mocy postanowienia prokuratora, na które podejrzanemu przysługuje zażalenie do sądu. Należałoby również określić konsekwencje uznania przez sąd, iż niezasadnie ograniczono prawo podejrzanego do dostępu do obrońcy. Z praktycznego punktu widzenia celowe wydaje się określenie minimalnego i maksymalnego czasu, na jaki dopuszczalne byłoby wstrzymanie czynności w oczekiwaniu na obrońcę.

Ponadto, nie wdrożono postanowień art. 10 dyrektywy, w tym obowiązku poinformowania osoby podlegającej europejskiemu nakazowi aresztowania o prawie ustanowienia adwokata w państwie członkowskim wydającym nakaz. Nie przewidziano również przepisów pozwalających na efektywne skorzystanie z prawa do ustanowienia adwokata w państwie wydania nakazu. Konieczne jest także zagwarantowanie efektywnego trybu pouczenia podejrzanego i oskarżonego o prawie dostępu do obrońcy w toku całego postępowania.

Rzecznik zwrócił również uwagę na brak sądowej kontroli postanowień prokuratora o zastrzeżeniu kontroli korespondencji, o zastrzeżeniu jego obecności podczas spotkania zatrzymanego z adwokatem oraz decyzji zatrzymującego o zastrzeżeniu jego obecności podczas spotkania zatrzymanego z adwokatem. Na powyższe decyzje przysługiwać powinno zażalenie do sądu, a zatem konieczna w tym zakresie jest zmiana przepisów k.p.k.

Wreszcie, uzasadnione byłoby doprecyzowanie obowiązujących przepisów poprzez wskazanie, że zatrzymany może kontaktować się z adwokatem także korzystając z aparatu telefonicznego. Zatrzymanemu przysługuje prawo do obrony, zaś efektywna realizacja prawa do kontaktu z adwokatem jest niezbędna także z uwagi na to, że moment zatrzymania w większości przypadków poprzedza późniejsze przedstawienie zatrzymanemu zarzutu popełnienia przestępstwa. Z perspektywy osoby zatrzymanej, zatrzymaniu towarzyszy ogromna niepewność i presja psychiczna z nim związana, a co za tym idzie niezdolność do właściwej i rzetelnej oceny własnego położenia. Z tego względu konieczne jest istnienie realnej możliwości kontaktu i rozmowy z adwokatem.

Rzecznik w wystąpieniach kierowanych do Ministra Sprawiedliwości podkreślał, że implementacja dyrektywy 2013/48/UE wymaga istotnych zmian w

Kodeksie postępowania karnego, lecz pomimo wagi przedstawionego problemu do chwili obecnej nie otrzymał odpowiedzi w tej sprawie.

Udzielenie Rzecznikowi powyższych informacji jest obowiązkiem prawnym i niedotrzymanie ustawowego terminu, z przyczyn nieuzasadnionych nie powinno mieć miejsca w demokratycznym państwie prawnym. Wobec braku odpowiedzi Ministra Sprawiedliwości na wystąpienie, Rzecznik zwrócił się do Premiera z prośbą o osobiste zainteresowanie się przedstawionym problemem.

9. Dyrektora Generalnego Służby Więziennej (IX.517.283.2015 z 4 lipca 2018 r.) – w sprawie leczenia osób pozbawionych wolności, chorych na wirusowe zapalenie wątroby typu C.

Od kilku lat aktualny pozostaje problem związany z występowaniem zachorowań na wirusowe zapalenie wątroby typu C wśród osadzonych oraz kwestia dostępu do świadczeń medycznych, profilaktyki oraz leczenia tych osób.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że profilaktyka pierwotna, to jest zwiększenie wiedzy osadzonych oraz funkcjonariuszy i pracowników Służby Więziennej, w tym personelu medycznego, o drogach zakażenia i czynnikach ryzyka, o możliwościach zapobiegania zakażeniom i zachorowaniom o etiologii HCV, ma istotne znaczenie wśród działań na rzecz zmniejszenia obciążenia zdrowotnego populacji więźniów zagrożeniami związanymi z HCV. Dlatego też, zdaniem Rzecznika, zasadne byłoby stworzenie podstaw do zaplanowania długofalowej strategii przeciwdziałania zakażeniom HCV i zwalczania WZW typu C w jednostkach penitencjarnych.

W opinii Rzecznika ważne są również działania w zakresie profilaktyki wtórnej, czyli wczesne wykrywanie oraz leczenie chorych w warunkach izolacji penitencjarnej. Skuteczność tych działań zależy jednak przede wszystkim od wysokości środków finansowych, przeznaczonych na diagnostykę i leczenie WZW typu C.

Ponadto, na kanwie wpływających do Biura RPO wniosków osób przebywających w jednostkach penitencjarnych, ujawnił się problem dotyczący leczenia pacjentów wymagających hospitalizacji, którym zbliża się termin końca kary pozbawienia wolności. Wnioskodawcy twierdzą, iż otrzymują informację, że procedura leczenia nie może być włączona w warunkach więziennych, bowiem ze względu na odrębne finansowanie nie można jej przenieść po zakończeniu kary do pozawięziennej placówki. Oznacza to, że publiczna służba zdrowia nie może zapewnić ciągłości terapii bezinterferonowej choremu, który rozpoczął leczenie w ramach programu lekowego Ministra Sprawiedliwości. W takiej samej sytuacji są osoby, którym zbliża się termin nabycia uprawnień do ubiegania się o warunkowe przedterminowe zwolnienie, bądź które są zwalniane z zakładu karnego z innych powodów w trakcie leczenia. Nie ma również procedury, która miałaby na celu „włączenie” więźnia wymagającego leczenia do grupy osób oczekujących na terapię w warunkach „wolnościowych”. W ocenie Rzecznika taki stan może rodzić obawy, że chory wymagający pilnego leczenia,

opuszczający więzienie, nie będzie miał zapewnionych niezbędnych, z uwagi na zachowanie zdrowia i życia, świadczeń medycznych.

Mając powyższe na uwadze, Rzecznik zwrócił się do Dyrektora Generalnego SW z prośbą o poinformowanie o obecnej sytuacji w więziennej służbie zdrowia w zakresie dostępu pacjentów zakażonych wirusem HCV oraz chorych na WZW typu C do świadczeń opieki zdrowotnej.

Zastępca Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w piśmie z 20 lipca 2018 r. poinformował, że przy przyjęciu do jednostki penitencjarnej wszyscy osadzeni są zapoznawani z problematyką związaną z zakażeniami wirusem HIV, HBV i HCV. Zapewnił także, że opisany przez Rzecznika problem w zakresie dostępności dla pacjentów – osób pozbawionych wolności do programów zdrowotnych oraz lekowych został dostrzeżony przez Służbę Więzienną. Zdaniem Służby, zgodnie z priorytetem zachowania zdrowia i życia, niezbędne wydaje się wypracowanie wspólnie z Ministrem Zdrowia nowych rozwiązań, które pozwoliłyby zapewnić osobom osadzonym w zakładach karnych i aresztach śledczych dostęp do nowoczesnych metod leczenia oferowanych w ramach programów zdrowotnych i lekowych resortu zdrowia. Pozwoli to na zapewnienie pacjentom możliwości kontynuowania programów zarówno po przyjęciu do jednostki penitencjarnej, jak i po jej opuszczeniu.

10. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (WZF.7043.79.2017 z 4 lipca 2018 r.) – w sprawie warunków i czasu pełnienia służby w Policji.

W wyniku kontroli przestrzegania praw i wolności obywatelskich w Komendzie Miejskiej Policji (KMP) w B. ujawnił się problem dziesięciogodzinnych służb Wydziału Patrolovo-Interwencyjnego (WPI) pełnionych w indywidualnym rozkładzie czasu służby. Z uzyskanych informacji wynika także, że większość (z ok. 180 etatów) funkcjonariuszy WPI KMP B. ma ustalony indywidualny czas służby.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich korzystanie z indywidualnego rozkładu czasu służby dla standardowego planowania służb wskazuje na możliwość nadużycia prawa, jest to bowiem wykorzystywanie instytucji prawnej wbrew jej celowi i funkcji.

Rzecznik wskazał, że pozostawienie przełożonym możliwości decydowania o prawie do wypoczynku w indywidualnym czasie pełnienia służby budzi wątpliwości z punktu widzenia art. 66 ust. 2 Konstytucji. Należy podkreślić, że na poziomie konstytucyjnym, określenie maksymalnego dobowego i średniotygodniowego czasu pracy (służby), ale także minimalnych okresów wypoczynków dobowych i tygodniowych powinno zostać uczynione w ustawie. Tymczasem w omawianym przypadku określenie maksymalnego dobowego czasu służby oraz minimalnego dobowego czasu wypoczynku nastąpiło w formie aktu wykonawczego, co samo w sobie budzi wątpliwości z punktu widzenia art. 66 ust. 2 Konstytucji. Nie mniej jednak – niezgodnie z art. 33 ust. 6 ustawy o Policji – minister właściwy do spraw wewnętrznych, w § 7 subdelegował

ustalenie indywidualnego rozkładu czasu służby na przełożonego właściwego w sprawach osobowych lub upoważnionego przez niego kierownika komórki organizacyjnej (Naczelnika WPI). Przy tym ustawowe ograniczenie dotyczy jedynie maksymalnego tygodniowego czasu służby, który określony został w art. 33 ust. 2 ustawy o Policji. Regulacja taka wywołuje wątpliwości z punktu widzenia wynikającego z art. 92 ust. 2 Konstytucji — zakazu subdelegacji. Jednocześnie Rzecznik zauważył, że maksymalny dobowy wymiar czasu służby w ogóle nie został określony w ustawie o Policji, co przedmiotowym zakresie przesądza o blankietowym charakterze upoważnienia do wydania aktu wykonawczego, a tym samym determinuje naruszenie art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Rzecznik zwrócił uwagę, że bardziej elastyczne kształtowanie rozkładu czasu służby mogłoby stanowić jeden z argumentów przemawiających, odpowiednio, za pozostaniem, względnie podjęciem służby w Policji. Chodzi w szczególności o realizację postulatów pozwalających na wykonywanie zadań ustawowych i godzenie przez zainteresowanych ról zawodowych i rodzinnych. Do rozwiązań takich należą: możliwość pełnienia służby na pół etatu (adresowana do rodziców albo policjantów seniorów/w okresie rekonwalescencji), elastyczny czas służby (ruchome godziny rozpoczęcia i zakończenia służby np. pion kryminalny), służba na odległość (za pośrednictwem internetu np. pion cyberprzestępczości), czy policyjne żłobki i przedszkola. Aktualne pozostają także problemy braku zaliczania do czasu służby dyżurów domowych oraz zasad korzystania z przerw na karmienie.

W świetle powyższego Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o rozważenie możliwości podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu dostosowania istniejących w pragmatyce służbowej policjantów norm czasu służby do wymagań konstytucyjnych, a także usprawnienia sposobu pełnienia służby przez policjantów.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji w piśmie z 12 września 2018 r. nie podzielił zastrzeżeń Rzecznika wskazując m.in., że indywidualny rozkład czasu służby policjanta jest ustalany w szczególnie uzasadnionych przypadkach (na wniosek policjanta) oraz w ramach normy czasu służby, o której mowa w art. 33 ust. 2 ustawy o Policji, w zakresie konkretnego systemu czasu służby i nie może naruszać charakterystycznych dla niego zasad ochronnych, tj. np. maksymalnego dobowego wymiaru czasu służby obowiązującego w danym systemie czasu służby, przeciętnie 40-godzinnej tygodniowej normy czasu służby, dobowego i tygodniowego prawa funkcjonariusza do odpoczynku, a także prawa do jednej na trzy tygodnie niedzieli wolnej od służby. Funkcjonariusze Policji nie są pracownikami w rozumieniu art. 2 Kodeksu pracy, a stosunek służbowy policjanta nie jest stosunkiem pracy. Zatem przepisy prawa pracy mają zastosowanie do policjantów tylko w takim zakresie, na jaki pozwala ustawa o Policji i wydane na jej podstawie akty wykonawcze. W ocenie resortu rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie rozkładu czasu służby

policjantów, wskazując na możliwość pełnienia służby w podstawowym, zmianowym lub indywidualnym rozkładzie czasu pracy zapewnia elastyczność kształtowania rozkładu czasu służby, z jednoczesnym uwzględnieniem specyfiki zadań realizowanych przez funkcjonariuszy Policji.

11. Minister Przedsiębiorczości i Technologii (V.7100.2.2018 z 9 lipca 2018 r.) – w sprawie tzw. Konstytucji Biznesu.

W związku z wejściem w życie tzw. Konstytucji Biznesu, Rzecznik Praw Obywatelskich pokłada olbrzymie oczekiwania w poprawie sytuacji prawnej polskich przedsiębiorców, a w szczególności osób fizycznych należących do sektora. Jednak, zdaniem Rzecznika, analiza pakietu ustaw składających się na tzw. Konstytucję Biznesu nie pozwala na stwierdzenie, że został rozwiązany problem ochrony praw przedsiębiorcy w trakcie postępowania egzekucyjnego prowadzonego przez komornika sądowego, na podstawie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego. Podnoszony problem dotyczy osób fizycznych prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą, czyli większości przedsiębiorców zarejestrowanych w polskich rejestrach. Obowiązujące regulacje prawne nie przewidują ograniczeń w prowadzeniu egzekucji wobec dochodów osiąganych z działalności gospodarczej. Tym samym, osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą, w przypadku toczącej się przeciwko nim egzekucji, nie mają zagwarantowanej sumy pozwalającej zaspokoić nawet podstawowe potrzeby egzystencjalne.

W ocenie Rzecznika ustawodawca kształtując sytuację prawną przedsiębiorców, powinien mieć na względzie nie tylko respektowanie konstytucyjnej zasady wolności działalności gospodarczej, lecz również szanować ich godność. Ma ona szczególne znaczenie przy regulowaniu instytucji pozwalających na przymusowe ingerowanie w życie i prawo własności, co niewątpliwie ma miejsce w trakcie egzekucji prowadzonej przez komorników sądowych. Poszanowanie godności ludzkiej, zdaniem Rzecznika, powinno wyrażać się m.in. w zagwarantowaniu przedsiębiorcom prowadzącym jednoosobową działalność gospodarczą przez prawodawcę minimum socjalnego, umożliwiającego funkcjonowanie w społeczeństwie.

Mając powyższe na uwadze Rzecznik zwrócił się do Minister z prośbą o wskazanie, czy omawiany problem został dostrzeżony w ramach prac prowadzonych w Ministerstwie oraz poinformowanie, czy rozważane jest wprowadzenie jednoznacznych i przejrzystych reguł prowadzenia postępowania egzekucyjnego wobec przedsiębiorców wykonujących jednoosobową działalność gospodarczą, w tym poprzez zagwarantowanie tej grupie społecznej pewnego minimum socjalnego.

Dyrektor Departamentu w Ministerstwie Przedsiębiorczości i Technologii w piśmie z 2 października 2018 r. poinformował, że zasygnalizowany w wystąpieniu generalnym problem ochrony praw osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą w toku postępowania egzekucyjnego prowadzonego

przez komornika sądowego nie był w Ministerstwie dotychczas zgłaszany ani przez przedsiębiorców ani przez zrzeszające ich organizacje. Niemniej jednak resort, po dokonaniu analizy pisma Rzecznika, w pełni podzielił zawarte w nim stanowisko dotyczące zapewnienia ochrony przedsiębiorców będących osobami fizycznymi przez wyłączenie spod egzekucji środków niezbędnych do utrzymania dłużnika i jego rodziny na wzór rozwiązań, z jakich mogą korzystać inni dłużnicy.

12. Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia (XI.812.4.2018 z 9 lipca 2018 r.) – w sprawie wsparcia osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności.

W dniu 1 lipca br. weszła w życie ustawa z dnia 9 maja 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach wspierających osoby ze znacznym stopniem niepełnosprawności. Przyjęcie tej ustawy miało stanowić realizację postulatów osób z niepełnosprawnościami i ich rodzin, w tym również protestujących w Sejmie w kwietniu i maju tego roku. Ustawa ta umożliwia osobom do 18. roku życia, u których stwierdzono ciężkie i nieodwracalne upośledzenie albo nieuleczalną chorobę zagrażającą życiu, które powstały w prenatalnym okresie rozwoju dziecka lub w czasie porodu oraz osobom ze znacznym stopniem niepełnosprawności prawo do korzystania poza kolejnością ze świadczeń opieki zdrowotnej oraz z usług farmaceutycznych udzielanych w aptekach. Wskazane wyżej osoby będą miały również możliwość korzystania ze świadczeń specjalistycznych bez konieczności uzyskania skierowania.

Rzecznik zauważył, że w toku prac nad tym aktem prawnym wielokrotnie zgłaszano obawy, że w praktyce sposób realizacji ustawy nie przyniesie oczekiwanych efektów. W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano jedynie, że projektowane regulacje skutkować będą wydatkowaniem środków z planu finansowego Narodowego Funduszu Zdrowia i nie określono szacowanych kosztów zmian. Nie podano informacji o ewentualnym zwiększeniu środków na realizację przyznanych ustawą uprawnień z wyjątkiem zapewnienia środków na zwiększenie kwoty zobowiązania w umowie o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej w zakresie rehabilitacji leczniczej. Zdaniem Rzecznika osoby z niepełnosprawnością, pomimo korzystnych dla nich rozwiązań ustawowych, mogą mieć faktycznie ograniczony dostęp do świadczeń. Istnieje zatem potrzeba przeznaczenia dodatkowych środków finansowych na wykonanie świadczeń w zakresie adekwatnym do potrzeb zdrowotnych osób z niepełnosprawnościami.

Mając powyższe na uwadze Rzecznik zwrócił się do Prezesa NFZ z prośbą o informację na temat przygotowania Funduszu i świadczeniodawców do realizacji ustawy oraz o wskazanie, jakie działania zostały podjęte w celu zapewnienia wykonania ustawy.

Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia w piśmie z 6 sierpnia 2018 r. poinformował, że w trybie art. 124 ust. 1 i 2 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych dokonał zmiany planu

finansowego NFZ na rok 2018, w ramach której w planie finansowym w części dotyczącej oddziałów wojewódzkich NFZ zwiększono środki na koszty świadczeń opieki zdrowotnej o kwotę 999 406 tys. zł, w tym 138 500 tys. zł z przeznaczeniem na sfinansowanie nielimitowanego dostępu do refundowanych wyrobów medycznych dla osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności. Ponadto, dokonano zmiany planu finansowego NFZ na rok 2018 poprzez uruchomienie środków z rezerwy ogólnej ujętej w planie finansowym NFZ na rok 2018 z przeznaczeniem na zwiększenie kosztów świadczeń opieki zdrowotnej w łącznej kwocie 510 512 tys. zł, w tym w kwocie 225 000 tys. zł z przeznaczeniem na sfinansowanie nielimitowanej rehabilitacji leczniczej dla osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności. Dodatkowo Prezes NFZ zobowiązał Dyrektorów Oddziałów NFZ do przeprowadzenia analiz z zakresu dostępności do rehabilitacji nadanych obszarach i w przypadku stwierdzenia tzw. „białych plam” lub niedostatecznego dostępu do tych świadczeń – ogłoszenia konkursów uzupełniających na ten rodzaj świadczeń.

13. Minister Edukacji Narodowej (XI.7036.12.2017 z 11 lipca 2018 r.) – w sprawie organizacji nauczania indywidualnego.

Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich docierają skargi rodziców, którzy wyrażają swoje głębokie zaniepokojenie zmianą w zakresie organizacji nauczania indywidualnego, wprowadzoną rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej w sprawie warunków organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych, niedostosowanych społecznie i zagrożonych niedostosowaniem społecznym. Zmiana ta polegała na rezygnacji z możliwości organizowania indywidualnego obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego oraz indywidualnego nauczania na terenie, odpowiednio, przedszkola lub szkoły. W wyniku zmiany, od dnia 1 września 2017 r., uczniowie z niepełnosprawnościami mogą korzystać z tej formy edukacji jedynie w miejscu swojego zamieszkania.

Rodzice w pierwszej kolejności zwracają uwagę na problem izolacji dzieci kształconych w trybie indywidualnym. Pozbawienie tej grupy dzieci kontaktu z rówieśnikami i środowiskiem szkolnym lub przedszkolnym może, w ocenie rodziców, spotęgować ryzyko wykluczenia społecznego ich podopiecznych. Drugi problem dotyczy dezorientacji co do możliwych form wsparcia uczniów z niepełnosprawnościami w ramach tzw. edukacji włączającej. Rodzice uczniów posiadających orzeczenie o potrzebie nauczania indywidualnego podnoszą, że byli zaskoczeni zmianą przepisów, a właściwi dyrektorzy szkół nie informowali ich z odpowiednim wyprzedzeniem o konieczności zmiany miejsca nauczania ze szkoły na dom rodzinny. Ponadto, nie otrzymywali oni na bieżąco informacji o innych rozwiązaniach w zakresie wsparcia uczniów z niepełnosprawnościami, które pozwoliłyby im nadal pobierać naukę w szkołach.

W ocenie Rzecznika obawy rodziców mogą wynikać z braku powszechnie dostępnej i szczegółowej informacji o przewidzianych przez prawo i dostępnych

dla uczniów z niepełnosprawnościami formach wsparcia w procesie edukacji, także tych, które umożliwiają wdrożenie idei edukacji włączającej na każdym etapie nauki. W szczególności problemem jest brak precyzyjnych wytycznych co do liczby godzin indywidualnych, które uczeń może realizować w ramach tej formy pomocy na każdym etapie edukacyjnym. Rodzi to uzasadnioną obawę, że ustalona przez dyrektora liczba godzin będzie niewystarczająca w stosunku do potrzeb ucznia. Nie można zapominać, że dyrektor przedszkola czy szkoły będzie musiał uzgadniać zakres oferowanych uczniowi godzin z organem prowadzącym w związku z ich finansowaniem z subwencji oświatowej. Wydaje się więc, że niedoprecyzowanie liczby godzin sprawi, że dzieci i uczniowie w rezultacie nie otrzymają takiego wsparcia, jakiego potrzebują.

Rzecznik zwrócił się do Minister z prośbą o wyjaśnienie, w jaki sposób MEN przygotowywało dyrektorów szkół na zmianę przepisów dotyczących nauczania indywidualnego, w szczególności – jakie działania informacyjne i szkolenia zostały w tym zakresie przeprowadzone. Ponadto, Rzecznik poprosił o odniesienie się do wątpliwości rodziców związanych z nieprecyzyjnymi przepisami regulującymi zindywidualizowaną ścieżkę kształcenia, zwłaszcza w zakresie braku wskazania minimalnej gwarantowanej ilości godzin indywidualnych, która przysługuje dzieciom i uczniom korzystającym z tej formy pomocy psychologiczno-pedagogicznej oraz rozważenie podjęcia stosownych kroków legislacyjnych w tej kwestii.

Minister Edukacji Narodowej w piśmie z 18 lipca 2018 r. zapewniła, że zasadniczym celem wprowadzanych zmian było włączenie każdego ucznia do grupy rówieśniczej. Uczeń ze specjalnymi potrzebami otrzyma wszechstronną, adekwatną do swojej sytuacji i stanu zdrowia, pomoc. Podkreśliła, że wprowadzone regulacje, wskazujące na obowiązki nauczycieli i dyrektorów szkół w zakresie włączania ucznia niepełnosprawnego w zajęcia z rówieśnikami i życie szkoły, będą sprzyjać eliminowaniu praktyk polegających na izolowaniu dziecka z niepełnosprawnością w sytuacji, gdy bariery w zakresie jego funkcjonowania podczas zajęć z klasą w rzeczywistości leżą po stronie szkoły. Minister poinformowała także, że w każdym kuratorium oświaty powołano wizytatorów przeszkolonych w zakresie specjalnych potrzeb edukacyjnych. Celem ich pracy jest wsparcie dyrektorów szkół i placówek oświatowych oraz nauczycieli w realizacji edukacji włączającej.

14. Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości (IX.517.570.2016 z 13 lipca 2018 r.) – w sprawie sytuacji osób z niepełnosprawnością psychiczną, przebywających w jednostkach penitencjarnych.

W ubiegłym roku Rzecznik Praw Obywatelskich prowadził z Ministrem Sprawiedliwości korespondencję w sprawie potrzeby podjęcia inicjatywy ustawodawczej, mającej na celu stworzenie podstaw prawnych dla umieszczenia w szpitalu psychiatrycznym o odpowiednim stopniu zabezpieczenia osób, którym

sąd penitencjarny udzielił obligatoryjnej przerwy w karze z powodu choroby psychicznej. Z otrzymanych odpowiedzi wynikało, że resorty zdrowia oraz sprawiedliwości powołają wspólny zespół roboczy, który wypracuje właściwe regulacje prawne. przedmiotem prac tego zespołu miała zostać również objęta problematyka osób, u których chorobę psychiczną stwierdzono już po umieszczeniu w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym w Gostyninie.

Tymczasem w toku badania przedmiotowego zagadnienia w Biurze RPO stwierdzono kolejne przypadki skazanych cierpiących na choroby psychiczne, którym więzienna służba zdrowia nie jest w stanie zapewnić odpowiedniego leczenia.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się z prośbą o poinformowanie, czy międzyresortowy zespół roboczy mający zająć się tą problematyką został już powołany oraz jakie są efekty jego działań.

15. Ministra Zdrowia (BPW.520.6.2015 z 16 lipca 2018 r.) – w sprawie braku stosownych regulacji prawnych w zakresie likwidacji niepodjętych depozytów pacjentów jednostek udzielających świadczeń zdrowotnych

Na tle jednej ze spraw badanych w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich ujawnił się problem braku stosownych regulacji prawnych w zakresie likwidacji niepodjętych depozytów pacjentów jednostek udzielających świadczeń zdrowotnych.

Szpitala stosują bowiem przepisy ustawy o likwidacji niepodjętych depozytów. Procedury te, dotyczące postępowania ze środkami pieniężnymi pacjentów, którzy opuścili już szpital bądź zmarli, mogą – zdaniem Rzecznika – naruszać dobra osobiste pacjentów, poprzez ujawnianie danych wrażliwych.

Z informacji przekazanych Rzecznikowi w 2017 r. przez Dyrektora Departamentu Prawnego Ministerstwa Zdrowia wynikało, że problematyka dotycząca ochrony danych osobowych, prawa własności czy prywatności nie była dotychczas Ministerstwu sygnalizowana. Niemniej jednak kwestia ta miała zostać rozważona przy nowelizacji rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie prowadzenia depozytu w stacjonarnym zakładzie opieki zdrowotnej.

Analiza przepisów w zakresie aktualnego stanu prawnego w przedmiotowej sprawie wykazała, że stan prawny nie uległ jednak zmianie, chociaż z dniem 25 maja 2018 r. weszło w życie Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE)2016/679 w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych).

Z uwagi na powyższe Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o zajęcie stanowiska w przedmiotowej sprawie.

16. Ministra Sprawiedliwości (II.510.312.2018 z 16 lipca 2018 r.) – w sprawie nieobligatoryjnego udziału oskarżyciela publicznego w sprawach z oskarżenia publicznego, w których postępowanie przygotowawcze zakończyło się w formie dochodzenia.

W zainteresowaniu Rzecznika Praw Obywatelskich pozostaje problematyka wywołana nowelizacją Kodeksu postępowania karnego z 2016 r. w zakresie ograniczenia zasady obowiązkowego udziału oskarżyciela publicznego w sprawach z oskarżenia publicznego, w których postępowanie przygotowawcze zakończyło się w formie dochodzenia. Do Biura RPO wpływają wnioski, z których wynika, że nieobligatoryjny charakter uczestnictwa oskarżyciela publicznego w postępowaniu przed sądem I instancji w sprawach z oskarżenia publicznego może prowadzić do istotnego ograniczenia uprawnień procesowych oskarżyciela procesowego.

Rzecznik zwrócił uwagę, że nieobligatoryjność udziału oskarżyciela publicznego w sprawach z oskarżenia prywatnego nie budziła dotychczas istotnych wątpliwości. Przemawiał za tym m.in. wąski zakres spraw, w których postępowanie prowadzone jest z oskarżenia prywatnego, a także cechujący je zazwyczaj stosunkowo niski stopień złożoności. Inaczej jednak rzecz przedstawia się w przypadku nowowprowadzonego uregulowania, zgodnie z którym zakończenie postępowania przygotowawczego w formie dochodzenia sprawia, iż nieobecność oskarżyciela publicznego nie tamuje biegu rozprawy.

W ocenie Rzecznika nieobecność prokuratora w przypadku rozbudowanego materiału dowodowego oraz wysokiego stopnia złożoności danej sprawy stwarza realne zagrożenie dla przysługującego jednostce prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez niezawisły i niezależny sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Nieobecność prokuratora na rozprawie oznaczałaby także, iż po stronie oskarżycielskiej nie bierze udziału żaden podmiot uprawniony do dokonywania czynności o charakterze materialno-prawnym, w tym do zawarcia ugody czy też do cofnięcia aktu oskarżenia. Powyższe zdaje się istotnie osłabiać pozycje oskarżonego w świetle fundamentalnych standardów ochrony jego praw procesowych.

Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o ustosunkowanie się do wyżej wskazanego problemu i poinformowanie o zajętym stanowisku.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w piśmie z 19 września 2018 r. wyjaśnił, że z informacji uzyskanych z Prokuratury Krajowej wynika, że nie gromadzi się danych dotyczących udziału oskarżycieli publicznych w sprawach z oskarżenia publicznego, o których mowa w art. 46 Kodeksu postępowania karnego. W związku z tym ani Ministerstwo Sprawiedliwości, ani Prokuratura Krajowa nie posiadają takich danych. Wskazał ponadto, iż w ocenie resortu sprawiedliwości przepis art. 46 k.p.k. przyczynia się do odciążenia prokuratora od obowiązku uczestnictwa w postępowaniu publicznoskargowym, jednak nie stanowi to zagrożenia dla prawa jednostki do sprawiedliwego

rozpatrzenia sprawy przez niezawisły i niezależny sąd, bowiem zgodnie z omawianym przepisem, jeżeli przewodniczący lub sąd uzna to za konieczne, może zobowiązać oskarżyciela publicznego do udziału w rozprawie. Ponadto jeżeli prokurator nie wziął udziału w rozprawie w trybie art. 46 § 2, to w dalszym ciągu należy go zawiadamiać o kolejnych rozprawach.

17. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Ministra Spraw Zagranicznych oraz Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania (XI.503.2.2016 z 17 lipca 2018 r.) – w sprawie ochrony praw osób starszych.

Rzecznik Praw Obywatelskich, po analizie rozpatrywanych skarg, rozmów z osobami starszymi i ich opiekunami prowadzonych podczas spotkań regionalnych oraz wyników realizowanych badań społecznych, zwrócił uwagę na potrzebę opracowania i przyjęcia przez państwa członkowskie ONZ nowej konwencji, która – podobnie jak Konwencja o prawach dziecka czy Konwencja o prawach osób z niepełnosprawnościami – wymieniałaby *explicite* w jednym dokumencie prawa człowieka odnoszące się do osób starszych, uwzględniając specyficzne uwarunkowania związane ze starszym wiekiem, jak również wskazywałaby mechanizmy zapewniające realizację tych praw w procesie starzenia się poszczególnych osób i całych społeczeństw.

Nowy międzynarodowy instrument prawny, ukierunkowany na ochronę praw osób starszych, miałby olbrzymi wpływ na sytuację osób starszych także w Polsce. Indeks Aktywnego Starzenia się (Active Ageing Index, AAI), ilustrujący wykorzystanie potencjału osób starszych wskazuje, że w latach 2007–2015 nie nastąpiła znaczna poprawa sytuacji seniorów i senierek w naszym kraju. W szczególności niepokoi brak zmian w obszarze niezależnego życia oraz na terenach wiejskich. Z perspektywy Rzecznika Praw Obywatelskich, jako niezależnego organu ds. równego traktowania, jedną z największych barier dla wprowadzenia odpowiednich innowacji na poziomie lokalnym jest zjawisko ukrytego ageizmu, czyli niechęci i wrogości wobec osób starszych lub pomijanie ich przy dystrybucji zasobów mających na celu zabezpieczenie potrzeb socjalnych i podstawowych praw, jakimi są godność i prawo do równego traktowania. Rzecznik podkreślił, że obowiązkiem instytucji państwowych jest skuteczne przeciwdziałanie tej sytuacji.

Obowiązujący w Polsce model, w którym to na rodzinie spoczywa głównie obowiązek sprawowania opieki nad osobą starszą potrzebującą wsparcia, w praktyce nie zabezpiecza w pełni prawa do godności seniorów i senierek. Zdaniem Rzecznika powodem tego stanu rzeczy jest fakt, że rodziny często nie są w stanie samodzielnie tej opieki sprawować lub finansować, zwłaszcza jeżeli osoba starsza doświadcza wielochorobowości, depresji, różnego rodzaju zaburzeń neurologicznych, w tym demencji lub choroby Alzheimera. Na to nakłada się wspomniane negatywne nastawienie do osób starszych, które

dodatkowo powoduje obniżenie statusu osoby starszej. Poważne problemy napotykają osoby żyjące samotnie.

Powyższe dane i argumenty przyczyniają się do ponawiania przez Rzecznika postulatu podjęcia dyskusji w tym zakresie na szczeblu rządowym oraz włączenia się Polski w debatę na temat nowego instrumentu prawa międzynarodowego, dotyczącego praw osób starszych. Rzecznik zwrócił się do Ministrów z prośbą o przedstawienie stanowisk w przedmiotowej sprawie.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w piśmie z 8 sierpnia wskazała, że według obecnie obowiązującego stanu prawnego osoby starsze w Polsce mają prawa i gwarancje, wynikające z obowiązujących umów międzynarodowych dotyczących praw człowieka, podobnie jak inne grupy w społeczeństwie. Zwróciła również uwagę na fakt, że prawa osób starszych nie zostały dotąd wyodrębnione z powodów nieleżących po stronie naszego kraju. Dyskusje przeprowadzone na poprzednich sesjach otwartej grupy roboczej do spraw praw osób starszych, działającej w ramach ONZ, nie doprowadziły do sformułowania choćby wstępnych wniosków, stanowiących podstawę przyjęcia odrębnej konwencji. W odniesieniu do kwestii ewaluacji prowadzonych programów i polityk ukierunkowanych na sytuację osób starszych, Podsekretarz Stanu wyjaśniła, że obecnie trwają prace nad przeprowadzeniem zaplanowanych rewizji programów i dokumentów rządowych. Zapewniła także, że resort – biorąc pod uwagę zróżnicowane potrzeby seniorów – podejmuje szereg działań, w tym przede wszystkim realizuje krajową politykę wobec osób starszych, uwzględniając przy jej kreowaniu również rozwiązania europejskie i międzynarodowe z zakresu starzenia się społeczeństwa.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych w piśmie z 20 sierpnia 2018 r. zapewnił, że Rząd RP stara się aktywnie angażować w działania podejmowane na arenie międzynarodowej na rzecz wdrażania i egzekwowania istniejących już mechanizmów ochrony praw osób starszych. W ocenie resortu priorytetem powinna być efektywna realizacja obecnych zobowiązań międzynarodowych państw w obszarze praw człowieka, chroniących prawa osób starszych na równi z prawami innych grup w społeczeństwie, równoległe z realizacją zapisów Madryckiego Planu Działania na rzecz osób starszych, przyjętego w 2002 r., w którym państwa zobowiązały się do podejmowania działań na wszystkich szczeblach, w tym krajowym i międzynarodowym, w ramach trzech priorytetowych kierunków: osoby starsze i rozwój, promowanie zdrowia i dobrostanu w starszym wieku, zapewnienie wspierającego środowiska życia. Ponadto, MSZ podziela opinię, że należy dążyć do włączenia tematyki ochrony praw osób starszych w działania organów i agencji ONZ, np. poprzez uwzględnienie sytuacji osób starszych jako jednego z elementu oceny sytuacji praw człowieka w ramach Powszechnego Okresowego Przeglądu Praw Człowieka ONZ.

18. Ministra Sprawiedliwości (VII.511.37.2016 z 18 lipca 2018 r.) – w sprawie niekonstytucyjności przepisów umożliwiających Ministrowi Sprawiedliwości wniesienie sprzeciwu wobec kandydatów na wykładowców Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury.

W związku ze skargą, jaka wpłynęła do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznik powziął wątpliwości co do zgodności z konstytucyjnymi oraz demokratycznymi standardami możliwości wniesienia przez Ministra Sprawiedliwości sprzeciwu wobec kandydatów na wykładowców Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury (dalej jako: KSSiP). Możliwość taka została przewidziana w art. 53b ust. 1 ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury.

Mając na względzie fakt, iż KSSiP jest instytucją której celem jest szkolenie wstępne oraz ustawiczne kadr sądownictwa i prokuratury w Polsce, niepożądana jest sytuacja, w której Minister Sprawiedliwości posiada decydujący wpływ na proces naboru kandydatów na wykładowców w opisany powyżej sposób. W ocenie Rzecznika prowadzi to do nadmiernego wpływu władzy wykonawczej na proces obsady kadry wykładowców KSSiP, która odpowiada za właściwe przygotowanie do wykonywania zawodu sędziego.

Rzecznik wskazał, iż art. 53 ust. 1 ustawy pomija okoliczność, że zgłoszenie sprzeciwu przez organ administracji państwowej wobec kandydatów na wykładowców jest decyzją personalną, która mimo tego charakteru nie wymaga od Ministra Sprawiedliwości żadnego uzasadnienia. Stwarza to zagrożenie stosowania powyższej normy przez Ministra Sprawiedliwości w arbitralny i nieweryfikowalny sposób. Kwestionowany przepis nie wskazuje przy tym na żadne powody, z uwagi na które osoba posiadająca specjalistyczną wiedzę z określonej dziedziny nie mogłaby zostać wykładowcą KSSiP. Uniemożliwia on więc poznanie motywów zgłoszenia przez Ministra Sprawiedliwości sprzeciwu wobec konkretnej kandydatury.

W świetle powyższego – zdaniem Rzecznika – sposób uregulowania w ustawie procedury sprzeciwu Ministra Sprawiedliwości wobec kandydata na wykładowcę KSSiP prowadzi do arbitralnych ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności jednostki, takich jak prawo równego dostępu do służby publicznej oraz prawo do informacji publicznej, jak również do nadmiernego wpływu podmiotu władzy wykonawczej w proces obsady kadry wykładowców KSSiP.

Ponadto, w ocenie Rzecznika, art. 53 ust. 1 ustawy narusza zasady leżące u podstaw idei demokratycznego państwa prawa, takie jak transparentność działania organów władzy publicznej. Tymczasem możliwość oceny motywów rozstrzygnięcia Ministra Sprawiedliwości, w świetle wartości konstytucyjnych, jest wymogiem wynikającym z zasady demokratycznego państwa prawa. W państwie prawa proces podejmowania decyzji, również dyskrecjonalnych, w pewnym zakresie powinien być transparentny, a organy władzy, nie ulegając bieżącym naciskom opinii publicznej, winny równocześnie liczyć się z koniecznością racjonalnego uzasadniania podejmowanych decyzji.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o rozważenie możliwości zainicjowania zmian legislacyjnych w przedmiotowym zakresie.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w piśmie z 21 sierpnia 2018 r. poinformował, że Minister Sprawiedliwości nie znajduje uzasadnienia do zainicjowania postulowanych przez Rzecznika zmian legislacyjnych. Odnosząc się do wyrażonej tezy, że sprzeciw zgłoszony przez Ministra Sprawiedliwości wobec kandydata, który został uprzednio pozytywnie zaopiniowany przez Radę Programową, zamyka możliwość prowadzenia przez niego zajęć jako wykładowcę, Podsekretarz Stanu wskazał, że w ramach zadań nałożonych na niego przez ustawodawcę, Minister Sprawiedliwości jest tylko jednym z trzech podmiotów, których rolą – w tym przypadku – stosownie do przypisanych mu kompetencji nadzorczych, jest dbałość o właściwy dobór kadry dydaktycznej w instytucji kształcącej przyszłych sędziów i prokuratorów, a następnie – w ramach kształcenia ustawicznego – osoby zajmujące ww. urzędy. Ponadto, w ocenie resortu sprawiedliwości za nietrafny należy uznać argument, iż stosowany w KSSiP tryb opiniowania kandydatów na wykładowców narusza konstytucyjną zasadę równości i niedyskryminacji.

19. Minister Edukacji Narodowej (VII.552.1.2018 z 20 lipca 2018 r.) – w sprawie problemu z kontynuowaniem kształcenia przez wychowanków MOW po ukończeniu 18. roku życia.

Podczas jednego ze spotkań regionalnych Rzecznik Praw Obywatelskich powziął informację o problemie, jaki dotyka niektórych wychowanków Młodzieżowych Ośrodków Wychowawczych (MOW) po ukończeniu 18. roku życia. Część z nich wyraża bowiem chęć dalszej nauki i ukończenia edukacji w szkole wchodzącej w skład ośrodka. Dla wielu wychowanków MOW jest to jedyna realna możliwość kontynuowania kształcenia, które jest kluczowym elementem resocjalizacji i stanowi gwarancję późniejszego funkcjonowania tych osób w społeczeństwie.

Zgodnie z przepisami ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich jeżeli nieletni ukończy 18 lat przed zakończeniem roku szkolnego, sąd rodzinny może przedłużyć na okres do zakończenia roku szkolnego przebywanie w zakładzie wychowawczym. Oznacza to, że możliwość pozostania w MOW w celu dokończenia edukacji ma charakter ograniczony i nie może być przedłużona do czasu ukończenia danego etapu edukacyjnego np. szkoły gimnazjalnej lub ponadgimnazjalnej.

Opisana wyżej kwestia ma szczególne znaczenie z punktu widzenia prawa do nauki wyrażonego w art. 70 Konstytucji. W przypadku osób, które przebywały w MOW realizacja tego prawa w praktyce może być utrudniona przez warunki materialne, sytuację rodzinną i inne czynniki. Może to prowadzić do faktycznej nierówności pomiędzy byłymi wychowankami MOW a pozostałymi uczniami w zakresie dostępu do edukacji. Dlatego też, zdaniem Rzecznika, szczególnie

istotne jest stworzenie skutecznych mechanizmów prawnych umożliwiających wychowankom MOW kontynuowanie edukacji po osiągnięciu pełnoletności.

Drugi problem wskazany Rzecznikowi podczas spotkań regionalnych dotyczy procedury wydawania orzeczeń o potrzebie kształcenia specjalnego. Zgodnie z § 5 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie orzeczeń i opinii wydawanych przez zespoły orzekające działające w publicznych poradniach psychologiczno-pedagogicznych orzeczenia te są wydawane na wniosek rodzica dziecka lub ucznia. Zgodnie z § 5 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie szczegółowych zasad kierowania, przyjmowania, przenoszenia, zwalniania i pobytu nieletnich w młodzieżowym ośrodku wychowawczym w ośrodku dla każdego nieletniego opracowuje się i realizuje indywidualny program edukacyjno-terapeutyczny (IPE-T). Co do zasady dokument ten jest sporządzany w oparciu o orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego.

Niesporządzenie IPE-T w istotny sposób utrudnia zindywidualizowane oddziaływanie resocjalizacyjne i terapeutyczne. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na problem, jakim są często utrudnione kontakty placówek z opiekunami prawnymi nieletnich. Dlatego też Rzecznik w pełni podziela sformułowany przez NIK postulat delegowania uprawnień w zakresie występowania z wnioskiem o wydanie orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego na dyrektora MOW, do którego przyjęty został nieletni.

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

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej w piśmie z 2 sierpnia 2018 r. poinformował, że podstawą do przyjęcia wychowanka do młodzieżowego ośrodka wychowawczego jest postanowienie sądu o zastosowaniu środka wychowawczego w postaci umieszczenia w MOW, które wygasa z mocy prawa, gdy nieletni osiąga pełnoletność. W przypadku, gdy nieletni ukończy 18 lat przed zakończeniem roku szkolnego, sąd rodzinny może przedłużyć przebywanie w placówce na okres do zakończenia roku szkolnego. Ponadto, osoby pełnoletnie, po opuszczeniu MOW mają możliwość kontynuowania nauki w szkołach dla młodzieży lub w szkołach dla dorosłych.

20. Ministra Zdrowia (V.7014.24.2018 z 26 lipca 2018 r.) – w sprawie warunków pracy pielęgniarek i położnych.

Rzecznik Praw Obywatelskich szczególną uwagę zwraca na sprawne funkcjonowanie systemu ochrony zdrowia we wszystkich jego aspektach. Bez wątpienia jednym z głównych elementów gwarantujących należytą opiekę medyczną nad pacjentem oraz właściwy poziom udzielanych świadczeń, jest liczba oraz warunki zatrudnienia personelu medycznego – pielęgniarek i położnych.

Wśród aktualnych od lat problemów tej grupy zawodowej są takie kwestie jak: nieadekwatne do wymagań i obowiązków wynagrodzenia, stale malejąca liczba przedstawicieli i przedstawicielek tych zawodów, ale także brak precyzyjnych

danych na temat liczby osób wykonujących te zawody. Środowisko pielęgniarek niezmiennie sygnalizuje konieczność podjęcia realnych działań na rzecz poprawy wynagrodzenia pielęgniarek i położnych oraz pilną potrzebę zmian obowiązujących minimalnych norm zatrudnienia pielęgniarek w przepisach wykonawczych. Obecny sposób ustalania norm nie gwarantuje bowiem m.in. bezpieczeństwa pacjenta i jednakowego średniego dobowego czasu udzielania świadczeń pielęgniarских.

Kolejną kwestią, na którą zwracają uwagę pielęgniarki i położne, jest konieczność zwiększenia liczby osób wykonywujących te zawody. Środowisko pielęgniarek i położnych w chwili obecnej mierzy się z problemem braku zastępowalności pokoleń w tych zawodach. Młode osoby nie chcą wykonywać zawodów pielęgniarki i położnej, a tylko niewielki procent absolwentów i absolwentek podejmuje pracę w zawodzie. Ponadto, środowiska pielęgniarek i położnych nie omijają problemy demograficzne, dotyczące całego społeczeństwa polskiego. Starzenie się pielęgniarek i jednoczesny brak zastępowalności pokoleniowej powoduje niedobór kadry w strukturach opieki zdrowotnej.

Mając powyższe na uwadze, Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie oraz o wskazanie, jakie działania na rzecz pielęgniarek i położnych w długofalowej perspektywie podejmuje lub planuje podjąć resort zdrowia.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia w piśmie z 13 sierpnia 2018 r. poinformowała, że powołany Zarządzeniem Ministra Zdrowia Zespół wypracował dokument pn. „Strategia na rzecz rozwoju pielęgniarstwa i położnictwa”, który określa kierunki działań, jakie należy podjąć, aby zapewnić wysoką jakość, bezpieczeństwo i dostęp do opieki pielęgniarской dla pacjentów. Jednocześnie, dnia 9 lipca 2018 r. zawarte zostało porozumienie pomiędzy Ogólnopolskim Związkiem Zawodowym Pielęgniarek i Położnych i Naczelną Izbą Pielęgniarek i Położnych, a Ministrem Zdrowia i Prezesem Narodowego Funduszu Zdrowia. Natomiast w celu zagwarantowania stopniowego podwyższania najniższych wynagrodzeń pracowników wykonujących zawody medyczne, w tym pielęgniarek i położnych w dniu 24 lipca br. Rząd przyjął projekt ustawy o zmianie ustawy o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego pracowników wykonujących zawody medyczne zatrudnionych w podmiotach leczniczych, który następnie będzie przedmiotem prac parlamentu. Sekretarz Stanu zapewniła, że resort zdrowia pozostaje w dialogu ze środowiskiem pielęgniarek i położnych podejmując działania mające na celu poprawę warunków pracy tej grupy zawodowej.

21. Dyrektora Generalnego Służby Więziennej (IX.517.1709.2016 z 26 lipca 2018 r.) – w sprawie konieczności dostosowania porządków wewnętrznych jednostek penitencjarnych do powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

W nawiązaniu do dotychczasowej korespondencji w przedmiotowym zakresie, Rzecznik Praw Obywatelskich z ubolewaniem zauważył, że niezmiennie wiele porządków wewnętrznych jednostek penitencjarnych zawiera zapisy sprzeczne z regulacjami zawartymi w aktach wyższego rzędu.

Rzecznik zwrócił uwagę, że skazany, korzystając z przysługujących praw i wolności w zakładzie karnym, musi liczyć się z ograniczeniami, które są nieodzownym elementem wykonania kary w warunkach izolacyjnych. Ograniczenia te nie mogą być jednak dalej idące, niż określa to Kodeks karny wykonawczy. Tymczasem w niektórych placówkach wciąż obowiązują regulaminy umożliwiające np. cenzurowanie korespondencji osadzonych, daleko idące ograniczenia dotyczące przekazywania paczek skazanym czy ograniczenia w dostępie do informacji publicznej.

Zastrzeżenia wzbudzają też przepisy precyzujące sposób wykonywania kary dyscyplinarnej umieszczenia w celi izolacyjnej, mające na celu pozbawienie osadzonego, ukaranego już przecież umieszczeniem w celi izolacyjnej, możliwości korzystania z ciepłej wody (poza regulaminowymi kąpielami w łaźni). Zdaniem Rzecznika takie działania administracji więziennej wykraczają poza istotę zastosowanej kary, mają natomiast charakter represyjny, odwetowy i nie stwarzają szczególnych warunków do refleksji nad niewłaściwym (niezgodnym z prawem) postępowaniem, ani nie przyczyniają się do resocjalizacji skazanego.

Przywołane przykłady pokazują, że dotychczasowe działania w postulowanym przez Rzecznika zakresie nie przyniosły oczekiwanego efektu. Dlatego też Rzecznik kolejny raz zwrócił się do Dyrektora Generalnego SW z prośbą o podjęcie skutecznych działań, w celu wyeliminowania z zarządzeń regulujących porządek wewnętrzny jednostek penitencjarnych zapisów, które nie gwarantują pełni praw osadzonym i są niezgodne z aktami prawa powszechnie obowiązującego.

22. Ministra Sprawiedliwości (II.566.3.2017 z 26 lipca 2018 r.) – w sprawie skuteczności środków odwoławczych dotyczących rozstrzygnięć w przedmiocie stosowania i przedłużania tymczasowego aresztowania przez sądy.

Prawo do wolności osobistej i prawo do rzetelnego procesu sądowego, w tym prawo do skutecznego środka odwoławczego, szczególnie w odniesieniu do szeroko rozumianych postępowań represyjnych, stanowią stały przedmiot zainteresowania Rzecznika Praw Obywatelskich. Prawa te, gwarantowane przepisami Konstytucji i Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności mają podstawowe znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego i systemu wymiaru sprawiedliwości, a także poczucia sprawiedliwości w społeczeństwie. Z powyższych względów przedmiotem analiz Rzecznika pozostaje problematyka skuteczności środków odwoławczych dotyczących rozstrzygnięć w zakresie

stosowania i przedłużania tymczasowego aresztowania przez sądy okręgowe i sądy apelacyjne w różnych okręgach i apelacjach w Polsce.

Rzecznik zwrócił uwagę, że pomimo licznych nowelizacji Kodeksu postępowania karnego do tej pory nie uporządkowano problematyki tymczasowego aresztowania tak, aby przeciwdziałać przedłużającej się detencji oskarżonego w oczekiwaniu na prawomocny wyrok. Krytycznie ocenił zwłaszcza utrzymanie w mocy przesłanki pozwalającej na stosowanie tymczasowego aresztowania motywowanego tylko grożącą oskarżonemu surową karą, jako niezgodnej z Konstytucją. Przesłanka ta nie realizuje także w sposób prawidłowy standardu wynikającego z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W opinii Rzecznika za niedopuszczalne należy uznać utrzymywanie człowieka w długiej detencji tylko dlatego, że grozi mu surowa kara w sytuacji, gdy nie występują żadne inne przesłanki uzasadniające stosowanie takiego środka zapobiegawczego. Jeżeli nie ma obawy, że sprawca będzie utrudniał postępowanie, ani nie występują pozostałe wskazane w ustawie zagrożenia dla prawidłowego toku postępowania, to trudno znaleźć podstawy do stosowania tymczasowego aresztowania.

Zdaniem Rzecznika niezgodny z Konstytucją jest też art. 263 § 7 k.p.k. w zakresie, w jakim nie oznacza maksymalnego czasu trwania tymczasowego aresztowania oraz dopuszcza przedłużenie tymczasowego aresztowania bez konieczności spełnienia przesłanek uzasadniających takie postanowienie. Brak granic tymczasowego aresztowania, albo przynajmniej przesłanek umożliwiających zainteresowanemu prognozowanie okresu pozbawienia wolności, narusza zasadę zaufania obywatela do państwa, zasadę dostatecznej określoności i zasadę poprawnej legislacji, wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego. Narusza również podmiotowość oraz autonomię jednostki, a więc godzi w istotę godności człowieka. W ocenie Rzecznika najbardziej uzasadnionym rozwiązaniem z perspektywy standardów konstytucyjnych byłoby wprowadzenie do art. 263 § 7 k.p.k. maksymalnego okresu tymczasowego aresztowania, przy jednoczesnym wskazaniu ściśle określonych przesłanek pozwalających w nadzwyczajnych przypadkach wykroczyć poza granice wskazane w przepisie.

Rzecznik podkreślił ponadto, że istotne jest, aby sąd przy podejmowaniu decyzji w przedmiocie tymczasowego aresztowania brał pod uwagę indywidualny charakter sprawy. Dopuszczalny okres stosowania tymczasowego aresztowania powinien być oceniany indywidualnie, w odniesieniu do konkretnej sprawy, z uwzględnieniem jej szczególnych okoliczności.

W przekonaniu Rzecznika konieczne jest wprowadzenie do polskiego porządku prawnego rozwiązań zgodnych ze standardami konwencyjnymi, poprzez uniemożliwienie organom postępowania formułowania wniosków i postanowień aresztowych wobec kilku oskarżonych, bez indywidualnego opisanie sprawy każdego z nich z odniesieniem się do czynności dowodowych indywidualnie prowadzonych wobec każdego osadzonego i konkretnie

wskazanej obawy matactwa czy innego utrudniania postępowania. Wnioski czy postanowienia o zastosowaniu lub przedłużeniu stosowania tymczasowego aresztowania o charakterze złożonym podmiotowo i przedmiotowo stwarzają bowiem ryzyko, iż w sprawach dotyczących dużej liczby oskarżonych, gdzie proces gromadzenia dowodów jest często trudnym zadaniem, zajdzie niebezpieczeństwo automatycznego przedłużania tego środka izolacyjnego ponad rozsądny okres, a władze sądowe, tracąc z pola widzenia indywidualną sprawę jednego z oskarżonych, co do którego dowody zostały już zgromadzone i brak z jego strony obawy matactwa, nie będą brały pod uwagę innych gwarancji zapewniających jego stawiennictwo przed sądem.

Zdaniem Rzecznika zasadne byłoby również przywrócenie poprzedniego brzmienia przepisu art. 259 § 3 k.p.k. W aktualnym stanie, tymczasowe aresztowanie nie może być stosowane, jeżeli przestępstwo zagrożone jest karą pozbawienia wolności nieprzekraczającą roku. Powyższe, biorąc pod uwagę ciągle zaostrzanie odpowiedzialności karnej sprawia, iż przepis ten staje się martwy. Dlatego i w tym wypadku, należałoby dokonać zmiany, tak by tymczasowe aresztowanie nie mogło być stosowane, jeżeli przestępstwo jest zagrożone karą pozbawienia wolności nieprzekraczającą 2 lat.

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

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w piśmie z 21 sierpnia 2018 r. wyraził przekonanie, że aktualnie obowiązujące przepisy dotyczące stosowania i przedłużania środków zapobiegawczych w postaci tymczasowego aresztowania są zgodne ze standardami konwencyjnymi i nie wymagają w tym zakresie podjęcia inicjatywy legislacyjnej. Zapewnił ponadto, że działania podejmowane przez Ministra Sprawiedliwości w ramach zewnętrznego nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów powszechnych dają gwarancję pełnego zabezpieczenia praw i wolności uczestników postępowania karnego i przyczyniają się do wyeliminowania przypadków nadmiernej długości tymczasowych aresztowań.

23. Ministra Sprawiedliwości (II.510.619.2018 z 26 lipca 2018 r.) – w sprawie konieczności implementacji dyrektywy niewinnościowej.

W zainteresowaniu Rzecznika Praw Obywatelskich pozostaje kwestia implementacji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/343 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie wzmocnienia niektórych aspektów domniemania niewinności i prawa do obecności na rozprawie w postępowaniu karnym (dalej jako: „dyrektywa niewinnościowa”). W dniu 1 kwietnia 2018 r. minął termin implementacji tej dyrektywy.

Rzecznik przypomniał, że wynikająca z zasady domniemania niewinności zasada *in dubio pro reo* ma zastosowanie, gdy pomimo przeprowadzenia postępowania dowodowego pozostają w dalszym ciągu niewyjaśnione

okoliczności. W takiej sytuacji wątpliwości te należy rozstrzygnąć na korzyść oskarżonego oraz wybrać wersję, która dla oskarżonego jest najkorzystniejsza, nie wykluczając jednocześnie innej wersji, której nie zdołano jednak w sposób stanowczy ustalić.

Elementami, które wyznaczają granice zasady *in dubio pro reo* w polskim porządku prawnym jest stwierdzenie „nieusuwalności” wątpliwości oraz zasada swobodnej oceny dowodów. Tymczasem w wyniku wejścia w życie dyrektywy powyższe elementy straciły rację bytu. Porównując regulację polską z unijną Rzecznik stwierdził, iż zachodzi tzw. niezgodność „dwupiętrowa”. Dyrektywa nie ogranicza się bowiem jedynie do niedających się usunąć wątpliwości, lecz do wszelkich wątpliwości. Dodatkowo, sądy polskie ograniczają to do wątpliwości w postępowaniu sądowym, przy czym dyrektywa nie ogranicza ich do tego etapu postępowania – powinny zatem objąć również postępowanie przygotowawcze. Dyrektywa niewinnościowa poza wątpliwościami co do kwestii prawnych, dotyczy też oceny dowodów („wszelkie wątpliwości co do winy”), a nie tylko faktów ujawnionych poprzez te dowody.

W związku z powyższym ciężar dowodu powinien spoczywać na oskarżycielu, a wszelkie wątpliwości powinny być rozstrzygane na korzyść oskarżonego. Dodatkowo, zgodnie z art. 3 dyrektywy niewinnościowej, „Państwa członkowskie zapewniają, aby podejrzani i oskarżeni byli uważani za niewinnych, do czasu udowodnienia im winy zgodnie z prawem.” W konsekwencji, wszelkie dowody sprzeczne z prawem (sprzeczne z jakąkolwiek ustawą) nie mogą być brane pod uwagę przez sąd. Ponadto jak przewiduje art. 6 ust. 1 zd. pierwsze dyrektywy, państwa członkowskie zapewniają, aby przy ustalaniu winy podejrzanych lub oskarżonych ciężar dowodu spoczywał na oskarżeniu.

Zgodnie z art. 2 dyrektywa ma zastosowanie do osób fizycznych będących podejrzаныmi lub oskarżonymi w postępowaniu karnym. Ma zastosowanie na wszystkich etapach postępowania karnego od chwili, gdy dana osoba staje się podejrzana lub zostaje oskarżona o popełnienie czynu zabronionego lub domniemanego czynu zabronionego, aż do uprawomocnienia się orzeczenia w przedmiocie ostatecznego rozstrzygnięcia, czy osoba ta popełniła dany czyn zabroniony.

Wszystkie przepisy dotyczące podejrzanego przewidziane w dyrektywie niewinnościowej mają mieć zastosowanie także do osób podejrzanych. Nie ma więc wątpliwości, że dotyczą także osób zatrzymanych w związku z podejrzeniem popełnienia przestępstwa jeszcze przed przedstawieniem im zarzutów. Osoby te nie składają co prawda „wyjaśnień”, jednak samooskarżające oświadczenia składane przez nie do protokołu zatrzymania lub wobec zatrzymujących funkcjonariuszy Policji mogą negatywnie wpływać na ich dalszą sytuację procesową. Wobec definicji podejrzanego zawartej w dyrektywie niewinnościowej, Rzecznik powziął zatem wątpliwość co do zgodności nowego brzmienia art. 233 § 1a k.k. z dyrektywą.

Przedstawione uwagi wskazują, że do chwili obecnej dyrektywa niewinnościowa nie została transponowana do polskiego porządku prawnego. Rzecznik przypomniał, że w myśl art. 288 akapit 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej dyrektywa wiąże państwo członkowskie, do którego jest kierowana, w zakresie rezultatu, który ma zostać osiągnięty, pozostawiając mu swobodę wyboru formy i środków wdrożenia dyrektywy. Brak transpozycji dyrektywy w praktyce może skutkować bezpośrednim stosowaniem jej przepisów przez sądy w miejsce sprzecznych z nią przepisów, a także możliwym podważaniem legalności postępowań niezgodnych z dyrektywą niewinnościową.

W związku z tym, że implementacja dyrektywy niewinnościowej wymaga istotnych zmian legislacyjnych, Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o odniesienie się do powyższych uwag oraz rozważenie podjęcia odpowiednich działań legislacyjnych.

24. Przewodniczącego Senackiej Komisji Ustawodawczej Senatu RP (II.5150.7.2015 z 31 lipca 2018 r.) – w sprawie terminu na wniesienie apelacji w postępowaniu karnym.

W zainteresowaniu Rzecznika Praw Obywatelskich pozostaje problematyka braku możliwości przedłużenia terminu na wniesienie apelacji w postępowaniu karnym w sprawach szczególnie skomplikowanych, w których uzasadnienie wyroku jest obszerne.

Rzecznik wskazał, że termin do wniesienia apelacji, zgodnie z art. 445 § 1 Kodeksu postępowania karnego, w każdym wypadku wynosi 14 dni i biegnie dla każdego uprawnionego od daty doręczenia mu wyroku z uzasadnieniem. Ustawodawca nie przewidział możliwości przedłużenia tego terminu. Tymczasem, w niektórych przypadkach, zwłaszcza w sprawach charakteryzujących się złożonym stanem faktycznym i skomplikowanym materiałem dowodowym, uzasadnienie wyroku może być bardzo obszerne, a jego przygotowanie może trwać dłużej niż czternaście dni. W tym kontekście nierzadko nie zwraca się właściwej uwagi na problem w postaci niedostatecznie długiego czasu przysługującego obronie na sporządzenie apelacji. Zdaniem Rzecznika przyjęte rozwiązanie, przewidujące zaledwie czternaście dni na zapoznanie się z uzasadnieniem wyroku i sporządzenie apelacji, może budzić wątpliwości z punktu widzenia przestrzegania konstytucyjnego prawa do obrony, w szczególności w sprawach skomplikowanych i obszernych, a także wobec faktu, że od poprawnego sporządzenia środka zaskarżenia może zależeć jego skuteczność.

Mimo zmian, które miały miejsce w procedurze karnej na przestrzeni ostatnich kilku lat, wyżej wymienione argumenty zachowują aktualność.

Rzecznik zwrócił się zatem do Przewodniczącego Senackiej Komisji z prośbą o rozważenie podjęcia działań legislacyjnych, które stanowiłyby rozwiązanie przedstawionej w niniejszym wystąpieniu problematyki.

25. Ministra Sprawiedliwości (IX.517.2686.2017 z 31 lipca 2018 r.) – dotyczące problematyki zawierania związków małżeńskich przez osoby pozbawione wolności.

Ponad osiem lat upłynęło od wydania przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu wyroku w sprawie Frasik przeciwko Polsce (skarga nr 22933/02), który odnosi się do problematyki zawierania związków małżeńskich przez osoby pozbawione wolności. Tymczasem procedura kontrolna, dotycząca wykonania tego wyroku, nie została dotychczas zamknięta przed Komitetem Ministrów Rady Europy. W Raporcie z wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez Polskę za 2017 r. stwierdza się, że problem braku zgody na zawarcie związku małżeńskiego w jednostce penitencjarnej nie występuje już w praktyce, na potwierdzenie przywołując statystyki Centralnego Zarządu Służby Więziennej. Jednak badana w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich sprawa indywidualna pokazuje, że problem nie został jeszcze w pełni rozwiązany, a wdrożenie do praktyki postępowania organów dysponujących stanowiska Europejskiego Trybunału może budzić wątpliwości.

Rzecznik zauważył, że w przypadku, gdy już sam kontakt osobisty tymczasowo aresztowanego z osobą, z którą chce zawrzeć związek małżeński, zagraża dobru postępowania karnego, ograniczenie przez organy władzy prawa do zawarcia małżeństwa należy uznać za uzasadnione. Trzeba jednak mieć na uwadze, że prawo polskie dopuszcza – z ważnych powodów, za zezwoleniem sądu – możliwość zawarcia związku małżeńskiego przez pełnomocnika. Z pewnością to rozwiązanie nie może być wskazywane rutynowo, w każdym przypadku, gdy w związek małżeński chce wstąpić osoba pozbawiona wolności, jednakże w tych szczególnych przypadkach, gdy ze względu na dobro postępowania karnego nie jest możliwa jednoczesna obecność przed urzędnikiem stanu cywilnego obojga nupturientów, przywołana instytucja prawna stwarza zainteresowanym możliwość zawarcia małżeństwa mimo tych przeszkód. O tej alternatywie, w ocenie Rzecznika, powinien zostać powiadomiony każdy tymczasowo aresztowany, któremu organ dysponujący odmówi udzielenia zgody na widzenie w celu zawarcia związku małżeńskiego.

Rzecznik podzielił również stanowisko przedstawione przez rząd polski Radzie Europy, że obowiązujące przepisy prawa są wystarczające, aby zapewnić realizację prawa osób pozbawionych wolności do zawarcia związku małżeńskiego, a źródła ewentualnych naruszeń należy szukać w nieprawidłowym stosowaniu prawa. W związku z taką diagnozą stanu rzeczy, Rzecznik zauważa, że działania podejmowane w celu wywarcia wpływu na zmianę praktyki stosowania prawa muszą być jednak skuteczniejsze.

W ocenie Rzecznika istnieje potrzeba zintensyfikowania działań informacyjnych, w szczególności wśród sędziów i prokuratorów, upowszechniających stanowisko ETPC w sprawie zawierania związków małżeńskich przez osoby pozbawione wolności. Szczególną uwagę zwrócić należy przy tym na kwestię określenia podstaw, które mogą uzasadniać

ograniczenie prawa osoby pozbawionej wolności do zawarcia związku małżeńskiego i czynników, które mogą być brane pod uwagę przy podejmowaniu decyzji w tym przedmiocie.

Mając powyższe na względzie Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o podjęcie działań, które spowodują, że stanowisko Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie zawierania związków małżeńskich przez osoby pozbawione wolności będzie w pełni uwzględnione w postępowaniu organów dysponujących.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w piśmie z 29 sierpnia 2018 r. zapewnił, że kwestie związane z wykonaniem wyroków Trybunału od wielu lat zajmują właściwe im miejsce w działalności Ministerstwa Sprawiedliwości. Popularyzacja wiedzy z zakresu orzecznictwa ETPCz, zwłaszcza wśród sędziów oraz dostosowanie praktyki polskiego wymiaru sprawiedliwości do standardów Rady Europy stanowi stały element tych działań. Resort sprawiedliwości dokonuje też na bieżąco analizy orzecznictwa Trybunału w zakresie dotyczącym funkcjonowania systemu penitencjarnego w Polsce i tematyka ta jest przedmiotem organizowanych corocznie porad z sędziami penitencjarnymi i przedstawicielami Służby Więziennej. Rozważając natomiast postulat zobowiązania organów, które odmówiły zgody na widzenie w celu zawarcia związku małżeńskiego, do dyspozycji których pozostaje osoba pozbawiona wolności, do informowania osoby pozbawionej wolności o możliwości wystąpienia do sądu o zgodę na zawarcie związku małżeńskiego przez pełnomocnika, Podsekretarz Stanu poinformował, że Minister Sprawiedliwości nie jest upoważniony do zobowiązania sądów do przedstawiania osobom pozbawionym wolności stosownych pouczeń w przedstawionym zakresie.

26. Ministra Zdrowia i Ministra Sprawiedliwości (IX.517.1702.2017 z 31 lipca 2018 r.) – w sprawie poszanowania praw pacjentów Krajowego Ośrodka Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym.

W ciągu czterech lat funkcjonowania Krajowego Ośrodka Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym w Gostyninie Rzecznik Praw Obywatelskich oraz pracownicy podlegającego mu biura dokonali oceny stanu poszanowania praw pacjentów tego podmiotu leczniczego w oparciu o wyniki czterech wizytacji Ośrodka oraz wielu postępowań wyjaśniających prowadzonych w sprawie skarg pozbawionych w nim wolności osób. Wnioski z tych czynności skłoniły Rzecznika do przedstawienia postulatów zmian legislacyjnych w ustawie o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób. Wiele postulatów zmian legislacyjnych Rzecznik przedstawił już w przeszłości, zwracając uwagę na brak uregulowania w ustawie praw, obowiązków, podstaw ograniczenia praw pacjentów umieszczonych w KOZZD. Nie dały one jednak asumptu do podjęcia przez resorty zdrowia i sprawiedliwości działań o

charakterze inicjatywy legislacyjnej. Tymczasem, w ocenie Rzecznika, ustawa wymaga szerokiej nowelizacji, poprzedzonej debatą na temat zasad funkcjonowania Ośrodka w perspektywie wieloletniej, zastanowienia się nad koncepcją życia w nim pacjentów, czy zestawienia obecnego stanu z podobnymi placówkami opieki długoterminowej funkcjonującymi w innych państwach.

Pierwszym zagadnieniem jakie wymaga nowelizacji przepisów jest kwestia braku podstaw prawnych do udzielenia osobom umieszczonym w Ośrodku przepustki, celem wzięcia udział w pogrzebie najbliższej osoby. W ostatnim czasie, w dwóch przypadkach, pacjentom zmarł jeden z rodziców. Dyrektor KOZZD skierował pacjentów do Sądu Okręgowego. Ten odrzucił wnioski uniemożliwiając tym samym udział pacjentów w uroczystościach pogrzebowych. Argumentacja Sądu opierała się każdorazowo na tych samych przesłankach, że przepisy ustawy nie przewidują rozstrzygnięcia przez sąd kwestii czasowego opuszczenia ośrodka przez osobę umieszczoną w nim na leczeniu.

Kolejną kwestią jest przepis ustawy, który stanowi, że świadczenia zdrowotne są udzielane osobie stwarzającej zagrożenie, umieszczonej w Ośrodku w obecności upoważnionych pracowników Ośrodka, chyba że kierownik Ośrodka, w uzasadnionych przypadkach, zdecyduje inaczej. Zdaniem Rzecznika, sformułowanie „uzasadnione przypadki” jest bardzo ogólne. Ogólny jest również zwrot „upoważnionych pracowników Ośrodka”, oznaczający zarówno pracowników służby zdrowia, jak i osoby niewykonujące zawodu medycznego.

Rzecznik zwrócił także uwagę na problem braku podstaw prawnych do przeprowadzania koniecznego zabiegu lekarskiego, nie wyłączając chirurgicznego, nawet mimo sprzeciwu pacjenta. Ustawa nie reguluje tego zagadnienia, co ma miejsce np. w odniesieniu do osób pozbawionych wolności w jednostkach penitencjarnych, nie odsyła też w tym zakresie do przepisów o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta.

Zagadnienie, które również wymaga pilnej zmiany legislacyjnej wiąże się z kwestią prawa do obrony osoby stwarzającej zagrożenie przebywającej w Ośrodku. Nieodłącznym składnikiem prawa do obrony jest możliwość spotkania pełnomocnika będącego adwokatem lub radcą prawnym z osobą stwarzającą zagrożenie w warunkach poufności, które gwarantują zachowanie tajemnicy zawodowej adwokackiej bądź radcowskiej. Wedle przepisów ustawy teren Ośrodka i znajdujące się na nim pomieszczenia są wyposażone w urządzenia monitorujące, umożliwiające stały nadzór nad osobami stwarzającymi zagrożenie umieszczonymi w Ośrodku. Ustawodawca nie dokonał żadnego wyłączenia, co oznacza, że również pomieszczenia, w których dochodzi do spotkań z pełnomocnikami są monitorowane, a treść rozmowy, jej obraz bądź jedno i drugie, jest utrwalane. W takiej sytuacji naruszenie tajemnicy adwokackiej bądź radcowskiej jest przesądzone, skoro treść spotkań objętych tajemnicą zawodową nie jest prawnie chroniona.

Rzecznik dodatkowo zauważył, że od początku funkcjonowania KOZZD żaden z pacjentów nie został wypisany z Ośrodka, mimo że przepisy pozwalają

na zastosowanie w takiej sytuacji nadzoru prewencyjnego, a więc środka ograniczającego wolność, przewidzianego w ustawie. Sąd Okręgowy w Płocku, jako właściwy do rozstrzygania o potrzebie dalszego pobytu w Ośrodku w terminach co 6 miesięcy, jak również rozpoznający wnioski dyrektora o wypisanie określonych pacjentów, co do których wystawiono opinie o braku podstaw do ich dalszego pobytu w KOZZD nie wydał jak dotąd pozytywnego postanowienia w tej sprawie. W tym kontekście, uwzględniając jak trudna jest to decyzja dla sądu, zdaniem Rzecznika, warto rozważyć wyposażenie sądu w dodatkowy instrument, a mianowicie System Dozoru Elektronicznego przy orzekaniu nadzoru prewencyjnego. Ten sprawdzony już w Polsce system elektronicznej kontroli miejsca pobytu mógłby zdecydowanie pomóc funkcjonariuszom Policji, wykonującym zdania związane z nadzorem prewencyjnym i stanowić większą gwarancję kontroli osoby zwolnionej z Ośrodka.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się z prośbą o rozważenie powołania międzyresortowego zespołu – Ministerstwa Zdrowia i Ministerstwa Sprawiedliwości – celem opracowania szerokiej nowelizacji ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób.

27. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Infrastruktury (V.511.354.2018 z 31 lipca 2018 r.) – w sprawie niezrealizowania zaleceń NIK zawartych w informacji o wynikach kontroli – „Bezpieczeństwo ruchu drogowego”.

Podczas spotkania pracowników Biura Rzecznika Praw Obywatelskich z przedstawicielami organizacji społecznej „Piesza Masa Krytyczna”, zwrócono uwagę, że instytucje państwowe nie realizują zaleceń Najwyższej Izby Kontroli zawartych w informacji o wynikach kontroli – „Bezpieczeństwo ruchu drogowego”, która została opublikowana w lipcu 2014 r. Z analizy wspomnianej informacji wynika, że w dziedzinie bezpieczeństwa ruchu drogowego nadal istnieje spory obszar, który wymaga wprowadzenia usprawnień pozwalających na lepsze wykorzystanie zaangażowanych sił i środków, a tym samym szybszą poprawę stanu bezpieczeństwa na polskich drogach, w szczególności bardziej efektywną ochronę pieszych.

Rzecznik wskazał, że pomimo upływu czterech lat od opublikowania informacji o wynikach kontroli NIK, zawarte w niej rekomendacje nie zostały uwzględnione w pracach organów władzy ustawodawczej i wykonawczej. W szczególności, nie dokonano stosownej nowelizacji obowiązujących przepisów prawa w celu utworzenia krajowego Systemu Zarządzania i Kontroli Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, jak również uregulowania podstaw prawnych organizacji ruchu na drogach.

Ponadto, wbrew zaleceniom NIK, w dalszym ciągu brak jest prawnych możliwości nakładania sankcji na zarządców dróg publicznych, którzy

oznakowali drogi niezgodnie z zatwierdzonym projektem organizacji ruchu, a struktury odpowiedzialne za funkcjonowanie systemu nadzoru nad ruchem drogowym nie zostały przeorganizowane w celu zwiększenia efektywności działań w tym obszarze.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się z prośbą o poinformowanie o planowanych działaniach mających na celu poprawę stanu bezpieczeństwa na polskich drogach, w szczególności w celu ochrony pieszych uczestników ruchu drogowego.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji w piśmie z 5 września 2018 r. zapewnił, że kwestia bezpieczeństwa w ruchu drogowym pozostaje jednym z priorytetów w działaniach zarówno Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA), jak i służb podległych i nadzorowanych przez ten resort. Wyjaśnił także, że w obecnym stanie prawnym – zgodnie z art. 140c ust. 1 Prawa o ruchu drogowym – określanie kierunków i koordynacja działań administracji rządowej w sprawach bezpieczeństwa ruchu drogowego jest zadaniem Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (KRBRD). Ponadto, Sekretarz Stanu poinformował, że działania w zakresie bezpieczeństwa w ruchu drogowym pozostają jednym z najważniejszych zadań realizowanych przez Policję, co znalazło odzwierciedlenie w dokumencie pt. *Priorytety i zadania priorytetowe Komendanta Głównego Policji na lata 2016–2018*. Dodał również, że Biuro Ruchu Drogowego Komendy Głównej Policji opracowuje kierunki działań profilaktycznych na rzecz poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego – inicjuje, przygotowuje oraz koordynuje prowadzenie ogólnopolskiej policyjnej działalności profilaktycznej w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego w ruchu drogowym.

Minister Infrastruktury w piśmie z 13 września 2018 r. wyjaśnił, iż wyniki analizy stanu realizacji wniosków pokontrolnych Najwyższej Izby Kontroli zawartych w Informacji o wynikach kontroli w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego wskazują, iż większość wniosków została wykonana lub jest w trakcie wdrażania. Najczęstszą przyczyną braku realizacji ww. wniosków była odmienna od NIK interpretacja przepisów, bądź odmienne stanowisko w zakresie konieczności zmiany prawa dla osiągnięcia wymaganego we wniosku stanu. Minister szczegółowo przedstawił działania resortu w zakresie poprawy stanu bezpieczeństwa na polskich drogach. Wskazał także, że Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego przyjęła kompleksowo opracowaną strategię poprawy bezpieczeństwa na polskich drogach w latach 2013–2020. Opiera się on na pięciu filarach (bezpieczny człowiek, bezpieczna droga, bezpieczna prędkość, bezpieczny pojazd, ratownictwo medyczne i opieka powypadkowa) i jest skierowany do wszystkich podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo ruchu drogowego w Polsce, a więc m.in. do parlamentu, rządu, samorządów, zarządców dróg, projektantów dróg, służb nadzoru, a także wszystkich uczestników ruchu drogowego. Ponadto, przystąpiono do opracowania nowych regulacji dotyczących projektowania, realizacji, wykonywania oraz eksploatacji i

utrzymania dróg publicznych wszystkich kategorii. W ocenie Ministerstwa powyższe działania przyczynią się do poprawy jakości wykonywanej infrastruktury przeznaczonej do ruchu pieszych, a tym samym wpłyną na podwyższenie poziomu bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu na drogach w Polsce.

28. Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej (VII.602.15.2018 z 8 sierpnia 2018 r.) – w sprawie funkcjonowania rejestrów i spisów wyborców.

Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynął szereg skarg obywateli, którzy podnosili problematykę funkcjonowania rejestrów i spisów wyborców. Rzecznik szczególną uwagę zwraca na sytuację wyborców nigdzie niezamieszkałych, bezdomnych. W ostatnich dniach Rzecznik otrzymał skargę, która wskazuje wyraźnie, że wyborcy nigdzie niezamieszkali napotykają wciąż na poważne trudności w realizacji swoich praw wyborczych. W omawianej sprawie prezydent miasta, w uzasadnieniu decyzji o odmowie wpisu do rejestru wyborców, podniósł, że wzór wniosku o wpisanie do stałego rejestru wyborców został określony w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie rejestru wyborców oraz trybu przekazywania przez Rzeczpospolitą Polską innym państwom członkowskim Unii Europejskiej danych zawartych w tym rejestrze i wymaga wskazania adresu, pod którym wnioskodawca zadeklaruje stałe zamieszkanie. W przedmiotowej sprawie, wnioskodawca nie wskazał swojego adresu zamieszkania, a jedynie zadeklarował pobyt na terenie miasta. Wobec powyższego organ uznał, że nie zostały spełnione przesłanki Kodeksu wyborczego pozwalające na dopisanie do rejestru wyborców tego miasta.

Mając powyższe na uwadze Rzecznik zwrócił się do Przewodniczącego PKW z prośbą o wyrażenie opinii na temat konieczności podjęcia działań mających na celu pełne zagwarantowanie praw wyborczych osób nigdzie niezamieszkałych, w szczególności w kontekście funkcjonowania rejestrów i spisów wyborców.

Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej w piśmie z 20 sierpnia 2018 r. poinformował, że PKW i Krajowe Biuro Wyborcze kontynuowały działania zmierzające do ułatwienia osobom nigdzie niezamieszkałym wpisywanie się do rejestru wyborców. Efektem tych działań i uzgodnień roboczych z przedstawicielami Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji było wystąpienie Sekretarza Państwowej Komisji Wyborczej do Sekretarza Stanu w tym Ministerstwie o zmianę powołanego rozporządzenia. Z informacji otrzymanych z MSWiA wynika, że postulowana przez Państwową Komisję Wyborczą nowelizacja powołanego rozporządzenia nastąpić ma w najbliższym czasie.

29. Minister Edukacji Narodowej (XI.7036.38.2018 z 8 sierpnia 2018 r.) – w sprawie konsekwencji obowiązku zatrudniania nauczycieli na podstawie umowy o pracę.

W kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich wnioskach rodziców uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi oraz osób prowadzących niepubliczne placówki edukacyjne podnoszone jest zagadnienie skutków przepisu art. 10a Karty Nauczyciela, który będzie obowiązywać od 1 września 2018 r. Zgodnie z nim w przedszkolach, innych formach wychowania przedszkolnego, szkołach i placówkach – tak publicznych, jak i niepublicznych – nauczycieli zatrudnia się na podstawie umowy o pracę, zgodnie z ustawą – Kodeks pracy.

Nie ulega wątpliwości, że dla większości nauczycieli zagwarantowanie im zatrudnienia pracowniczego jest w oczywisty sposób korzystne. Niemniej koszty zatrudnienia w oparciu o umowę o pracę są odczuwalnie wyższe od kosztów zatrudnienia na umowę cywilnoprawną. Rzecznik zwrócił uwagę, że dyrektorzy placówek niepublicznych, którzy w ramach posiadanych środków nie będą mogli ponieść zwiększonych kosztów z tego tytułu, będą rezygnować z zatrudniania części nauczycieli, przede wszystkim zaś nauczycieli-specjalistów, którzy pracują z dziećmi i uczniami ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi i rozwojowymi w stosunkowo niewielkim wymiarze czasu w ciągu miesiąca. Z kolei, jeśli dyrektorzy będą dążyli do utrzymania dotychczasowego standardu, zmuszeni zostaną do zapewnienia dodatkowego finansowania na ten cel, co będzie skutkowało podwyżką czesnego.

W ocenie Rzecznika powyższe rozwiązania mogą być niekorzystne na dzieci i uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi. W pierwszym przypadku zadośćuczynienie obowiązkowi zatrudnienia nauczyciela na umowę o pracę może pozbawić tę grupę uczniów wsparcia części specjalistów, z którymi dotychczas pracowali lub mogliby pracować, czyli ograniczyć niezbędny tym dzieciom i uczniom wymiar terapii. Z kolei druga sytuacja zmusi rodziny, dla których podwyżka czesnego będzie nie do udźwignięcia dla domowego budżetu, do szukania rozwiązań mniej kosztownych, ale jednocześnie mniej korzystnych dla ich dziecka.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Minister z prośbą o ustosunkowanie się do poruszonych wyżej kwestii oraz o poinformowanie, czy w trakcie projektowania omawianej regulacji rozważano konsekwencje, jakie może ona spowodować w odniesieniu do sytuacji dzieci i uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi oraz placówek niepublicznych.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej w piśmie z 30 sierpnia 2018 r. wyjaśniła, że uregulowanie sposobu zatrudniania nauczycieli w przedszkolach, szkołach i placówkach prowadzonych przez osoby fizyczne oraz osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego dokonane zostało w celu zapewnienia odpowiedniej jakości procesu nauczania w tych jednostkach, bezpieczeństwa uczniów i wychowanków, a także w trosce o zapewnienie

nauczycielom tych jednostek możliwości korzystania z uprawnień pracowniczych. Prowadzenie zajęć w placówce oświatowej wiąże się z koniecznością osobistego świadczenia przez nauczyciela umówionego rodzaju pracy, w określonym miejscu i w określonych godzinach, w sposób ciągły. Niezbędne jest też, aby wykonywane zadania były poddane bieżącemu nadzorowi. Charakter tej pracy przesądza zatem, że zatrudnienie nauczycieli nosi cechy stosunku pracy i powinno być dokonywane na podstawie umowy o pracę. Sekretarz Stanu zapewniła, że kwestia zatrudniania nauczycieli w niesamorządowych przedszkolach, szkołach i placówkach jest przedmiotem szczególnego zainteresowania MEN. Ministerstwo będzie monitorowało i analizowało funkcjonowanie w praktyce przepisu art. 10a Karty Nauczyciela. Wyniki tych analiz posłużą do rozważenia ewentualnej nowelizacji tego przepisu.

30. Ministra Sprawiedliwości (II.570.1.2018 z 10 sierpnia 2018 r.) – w sprawie statusu prawnokarnego strażników leśnych.

W zainteresowaniu Rzecznika Praw Obywatelskich pozostaje kwestia statusu prawnokarnego strażnika leśnego, zwłaszcza w kontekście postępowań karnych dotyczących nadużycia uprawnień (przekroczenia obowiązków służbowych) przez strażników leśnych podejmujących interwencje dotyczące zdarzeń na terenie Puszczy Białowieskiej.

Rzecznik otrzymał pismo z Prokuratury Rejonowej, z którego wynika, że obecnie prowadzonych jest pięć takich postępowań. W jednej ze spraw Komenda Powiatowa Policji umorzyła śledztwo w sprawie przekroczenia uprawnień przez funkcjonariuszy Straży Leśnej. W uzasadnieniu wskazano, że definicja funkcjonariusza publicznego podana w art. 115 § 13 k.k. tworzy zamknięty katalog, w którym nie są wymienieni pracownicy Służby Leśnej, więc i strażnicy leśni, a co za tym idzie nie są oni funkcjonariuszami publicznymi. Mimo to, zgodnie z art. 46 ustawy o lasach pracownicy Służby Leśnej przy wykonywaniu czynności służbowych korzystają z ochrony prawnej, jaką normy prawa karnego gwarantują funkcjonariuszom publicznym. Ponadto, zgodnie z art. 47 ust. 2 ww. ustawy strażnicy leśni przy wykonywaniu zadań mają prawo m.in. do legitymowania osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa lub wykroczenia, jak również świadków przestępstwa lub wykroczenia, w celu ustalenia ich tożsamości; zatrzymywania i dokonywania kontroli środków transportu na obszarach leśnych oraz w ich bezpośrednim sąsiedztwie, w celu sprawdzenia ładunku oraz przeglądania zawartości bagaży, w razie zaistnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary; przeszukiwania pomieszczeń i innych miejsc, w przypadkach uzasadnionego podejrzenia o popełnienie przestępstwa, na zasadach określonych w Kodeksie postępowania karnego. Mają również prawo do noszenia broni palnej długiej i krótkiej, kajdanek zakładanych na ręce, pałki służbowej, ręcznego miotacza substancji

obezwładniających oraz przedmiotów przeznaczonych do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej.

W ocenie Rzecznika zachodzi zatem potrzeba zrównania ochrony funkcjonariusza publicznego z jego odpowiedzialnością karną za przestępstwa popełnione podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych. Brak korelacji między tymi dwoma elementami prowadzi do sytuacji, w której obywatel jest surowo represjonowany za czyny skierowane przeciwko funkcjonariuszowi publicznemu, nie posiada natomiast analogicznej ochrony w razie popełnienia przestępstwa na jego szkodę przez tego funkcjonariusza publicznego, co w konsekwencji prowadzi do sytuacji obrażającej poczucie słuszności i sprawiedliwości. Ponadto, zdaniem Rzecznika działania strażników leśnych głęboko wkraczają w sferę praw i wolności obywatelskich. Powinni więc ściśle przestrzegać warunków ustawowych podejmowania poszczególnych czynności oraz mieć zagwarantowaną swobodę wykonywania swoich uprawnień.

Mając powyższe na uwadze Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o rozważenie podjęcia odpowiednich działań legislacyjnych zmierzających do uregulowania statusu prawnokarnego strażnika leśnego, zwłaszcza w kontekście postępowań karnych dotyczących nadużycia uprawnień przez strażników leśnych podejmujących interwencje.

31. Ministra Infrastruktury (II.510.346.2018 z 10 sierpnia 2018 r.) – w sprawie braku odpowiednich przepisów wykonawczych do art. 129h ust. 5 Prawa o ruchu drogowym.

Na tle skarg wpływających do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich ujawnił się problem dotyczący braku odpowiednich przepisów wykonawczych do art. 129h ust. 5 ustawy – Prawo o ruchu drogowym.

Dotychczasowe rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące zostało uchylone na mocy ustawy o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o strażach gminnych, której przepisy weszły w życie z dniem 1 stycznia 2016 r. Zgodnie z poselskim projektem zmiany ustawy, akty wykonawcze wydane przed wejściem w życie nowelizacji na podstawie ustawy o strażach gminnych oraz ustawy Prawo o ruchu drogowym powinny zachować ważność w zakresie, w jakim nie są sprzeczne z proponowaną ustawą. Jednakże, zgodnie z informacją umieszczoną w Internetowym Systemie Aktów Prawnych, rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej jest uznane za uchylone, na podstawie wskazanej wcześniej ustawy. W dniu 8 czerwca 2016 r. w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji został umieszczony projekt rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Budownictwa w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące. W uzasadnieniu projektu wskazano, że konieczne jest niezwłoczne uzupełnienie porządku prawnego o przepisy w zakresie objętym

przedmiotowym rozporządzeniem. W czerwcu 2016 r. projekt został przedstawiony do konsultacji publicznych ze wskazaniem, że uwagi należy składać w terminie do 8 lipca 2016 r. W Biuletynie jednak brak jest informacji o dalszym przebiegu prac nad projektem.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o zajęcie stanowiska w przedmiotowej sprawie oraz o wskazanie, kiedy zostaną wydane odpowiednie przepisy wykonawcze.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury w piśmie z 12 września 2018 r. wskazał, że urzędnicy rejestrujący, jako urzędnicy kontroli ruchu drogowego, są ujęte w katalogu urzędów bezpieczeństwa ruchu drogowego, określanym przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urzędów bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach. Powyższa regulacja odnosi się do położenia urządzenia rejestrującego względem elementów drogi i barwy obudowy urządzenia rejestrującego i zastosowania odpowiedniego znaku drogowego przed urządzeniem. Jednocześnie, nie ma przeciwwskazań dla uzupełnienia przepisów załącznika nr 4 do powyższego rozporządzenia z dnia 3 lipca 2003 r. o kwestie uregulowane wcześniej (do czasu utraty mocy) w rozporządzeniu w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urzędnicy rejestrujące, warunkujące umieszczenie urządzenia rejestrującego w pasie drogi publicznej. Wobec powyższego resort infrastruktury zaplanował nowelizację ustawy – Prawo o ruchu drogowym i uchylenie upoważnienia dla ministra właściwego do spraw transportu zawartego w art. 129h ust. 5.

32. Ministra Sprawiedliwości (II.510.498.2018 z 10 sierpnia 2018 r.) – w sprawie możliwości zamiany sposobu wykonywania środka karnego zakazu prowadzenia pojazdów.

Nowelizacją z dnia 20 marca 2015 r. do Kodeksu karnego wykonawczego wprowadzono nową instytucję polegającą na możliwości zmiany sposobu wykonywania środka karnego zakazu prowadzenia pojazdów w ten sposób, że może on być wykonywany w postaci zakazu prowadzenia pojazdów niewyposażonych w blokadę alkoholową.

Zgodnie z ustawą, jeżeli zakaz prowadzenia pojazdów był wykonywany przez okres co najmniej połowy orzeczonego wymiaru, a w przypadku dożywotniego zakazu przez okres co najmniej 10 lat, sąd może orzec o dalszym wykonywaniu tego środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdów niewyposażonych w blokadę alkoholową, jeżeli postawa, właściwości i warunki osobiste sprawcy oraz zachowanie w okresie wykonywania środka karnego uzasadniają przekonanie, że prowadzenie pojazdu przez tę osobę nie zagraża bezpieczeństwu.

Tymczasem wnioski wpływające do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich sygnalizują na problem niskiego poziomu wiedzy osób uprawnionych do

ubiegania się o przedterminowy zwrot zatrzymanego dokumentu o możliwości skorzystania z tej instytucji.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o zajęcie stanowiska co do rzeczywistego poziomu korzystania z ww. możliwości oraz o przekazanie statystyk dotyczących korzystania z tej instytucji.

33. Ministra Energii (IV.7106.1.2018 z 10 sierpnia 2018 r.) – w sprawie kar za wydobywanie kopalin bez koncesji.

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęła skarga od osoby, która w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą, wydobywała w okresie od grudnia 2010 r. do 21 maja 2011 r. piasek bez wymaganej koncesji, w związku z czym została ukarana karą grzywny oraz została na nią nałożona administracyjna kara pieniężna, o której mowa w art. 85a Prawa geologicznego i górniczego. Ustawa ta utraciła moc obowiązującą z dniem 1 stycznia 2012 r., jednakże ukształtowany w tej ustawie system kumulowania sankcji nakładanych na tę samą osobę za ten sam czyn, tj. wydobywanie kopalin bez koncesji został przyjęty także na gruncie obowiązującej ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze. Rzecznik po przeanalizowaniu obowiązującej regulacji, powziął wątpliwości co do konstytucyjności mechanizmu karania za wydobywanie kopalin ze złóż bez koncesji w zakresie multiplikowania sankcji, jakie w takim przypadku mogą zostać nałożone oraz ich represyjności. Zapisy Prawa geologicznego i górniczego oznaczają, że wydobywanie kopalin bez wymaganej koncesji stanowi zarówno delikt administracyjny, będący podstawą ustalenia opłaty podwyższonej, zgodnie z art. 140 ust. 3 pkt 3 pr.g.g. z 2011 r. oraz wykroczenie albo przestępstwo, o którym mowa w przepisach Działu XI tej ustawy.

Rzecznik wskazał, że problem administracyjnych kar pieniężnych oraz ich łączenia z karami kryminalnymi stanowi istotne zagadnienie, którego konstytucyjność wielokrotnie stawała się przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego. Zasada *ne bis in idem* wyraża zakaz podwójnego (wielokrotnego) karania tej samej osoby fizycznej za popełnienie tego samego czynu zabronionego, mimo że nie została wprost sformułowana w Konstytucji, to zgodnie z orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego – jako fundamentalna zasada prawa karnego – jest elementem zasady państwa prawnego. Z orzecnictwa Trybunału wynika również, że nawet jeśli sankcja została uregulowana w przepisach prawa administracyjnego, lecz ma charakter represyjny, nie może być stosowana jednocześnie z sankcją karną.

Odrębną kwestię od problemu multiplikowania sankcji stanowi proporcjonalność sankcji wynikających z pr.g.g. z 2011 r. Nawet przyjęcie, że opłata podwyższona jest sankcją administracyjną nie oznacza dowolności ustawodawcy w jej kształtowaniu. W świetle wynikającej z Konstytucji zasady proporcjonalności nie jest dopuszczalne stosowanie sankcji oczywiście nieadekwatnych, nieracjonalnych albo niewspółmiernie dolegliwych. Nie

kwestionując zatem zasadności wprowadzenia przez ustawodawcę opłaty za wydobywanie kopalin bez koncesji, zdaniem Rzecznika, wątpliwości budzi jej wysokość. Opłata podwyższona, zgodnie z art. 140 ust. 3 pkt 3 pr.g.g. z 2011 r., ustalana jest w wysokości czterdziestokrotnej stawki opłaty eksploatacyjnej dla danej kopaliny pomnożonej przez ilość wydobytej bez koncesji kopaliny.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o zajęcie stanowiska w przedmiotowej sprawie oraz o odniesienie się do kwestii proporcjonalności sankcji za wydobywanie kopalin bez koncesji oraz zasadności ich multiplikowania.

34. Ministra Zdrowia (V.7013.40.2018 z 10 sierpnia 2018 r.) – w sprawie funkcjonowania systemu ratunkowego dostępu do technologii lekowych.

Procedura ratunkowego dostępu do technologii lekowych miała umożliwić ciężko chorym pacjentom uzyskanie indywidualnej zgody na pokrycie kosztów leku, który w danym wskazaniu nie jest świadczeniem gwarantowanym, jeżeli jest to niezbędne dla ratowania życia lub zdrowia świadczeniobiorcy i jest to uzasadnione oraz poparte wskazaniem aktualnej wiedzy medycznej. W praktyce klinicznej dochodzi bowiem do sytuacji, w których do ratowania zdrowia i życia konieczne jest zastosowanie konkretnego leku lub innej technologii medycznej, które nie figurują w wykazie świadczeń gwarantowanych. Procedura ta miała stanowić wypełnienie obowiązku moralnego państwa wobec chorych, którzy wymagają niestandardowego leczenia oraz miała umożliwić skuteczne leczenie nietypowych, rzadkich chorób.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę, że ograniczenie wynikające z obecnych regulacji ustawowych, stosowanej praktyki, nadmiernego formalizmu i niedostatecznej wiedzy na temat procedury o ratunkowym dostępie do technologii lekowych (zarówno wśród lekarzy, jak i pacjentów) utrudniają ubezpieczonym dostęp do leczenia w ramach indywidualnej zgody, co czyni tę procedurę iluzoryczną. Ofiarami tej sytuacji są walczący o życie pacjenci, w tym dzieci, których prawo do leczenia jest ograniczane. Ustawa nie określa, z jakich konkretnie środków ma być finansowany ratunkowy dostęp do technologii lekowej, wskazując jedynie na Narodowy Fundusz Zdrowia, jako podmiot zobowiązany do finansowania kosztów leków. W efekcie, zakup przez szpitale leków w ramach omawianej technologii, często bardzo drogich, odbywa się kosztem innych procedur medycznych. W związku z tym lekarze, z obawy o finanse szpitala, niechętnie występują z wnioskami do Ministra Zdrowia o wyrażenie indywidualnej zgody na pokrycie kosztów leku. Ponadto, nawet zgoda Ministra Zdrowia na pokrycie kosztów leku nie oznacza, że pacjent otrzyma potrzebny lek w pożądanym terminie. Przyjęta obecnie praktyka uniemożliwia również niezwłoczne podanie przez szpital pacjentowi niezbędnego leku zakupionego poza szpitalem, np. przekazanego w formie darowizny przez fundację lub inną organizację pozarządową, ponieważ wymagana jest w tym

przypadku uprzednia odmowa Ministra Zdrowia na pokrycie kosztów leku w ramach ratunkowego dostępu do technologii lekowej.

W ocenie Rzecznika ratunkowy dostęp do technologii lekowych wymaga zmian w kierunku zwiększenia dostępności i uproszczenia procedury uzyskania indywidualnej zgody Ministra Zdrowia na pokrycie kosztów leku, a także zapewnienia realnych środków finansowych na ten cel. W związku z tym Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o zajęcie stanowiska w niniejszej sprawie oraz przekazanie informacji na temat działań podjętych w tej materii.

35. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (XI.540.10.2018 z 10 sierpnia 2018 r.) – dotyczące przewlekłości postępowań w sprawach legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają liczne skargi dotyczące przewlekłości postępowań prowadzonych przez wojewodów w sprawach legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Skarżący zgłaszają, że czas oczekiwania na wydanie zezwolenia na pobyt czasowy, pobyt stały lub na pobyt i pracę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wynosi nawet kilkanaście miesięcy. Z trudnościami i poważnymi ograniczeniami w dostępie do procedur legalizujących pobyt skarżący mierzą się jeszcze przed wszczęciem procedury administracyjnej, gdy z powodu braku miejsc w internetowych systemach organizacji kolejek nie mogą ustalić terminu osobistego złożenia wniosku w siedzibie urzędu, ani terminu uzupełnienia ewentualnych braków formalnych.

Stan ten budzi niepokój Rzecznika. Brak możliwości złożenia wniosku w przewidzianym do tego terminie, nawet jeżeli wynika z przyczyn leżących po stronie urzędu, skutkować może nielegalnym pobytem cudzoziemca na terytorium Polski, a to pozbawia cudzoziemca szansy na uzyskanie zezwolenia pobytowego i w efekcie naraża go na konsekwencje związane ze zobowiązaniem go do powrotu do kraju pochodzenia. Podobnie sytuacja, w której cudzoziemiec wysłał swój wniosek pocztą, a nie ma możliwości uzupełnienia jego braków formalnych, skutkuje pozostawieniem wniosku cudzoziemca bez rozpoznania. Pomimo, że ustawa o cudzoziemcach nie wskazuje terminu załatwienia sprawy, w przypadku złożenia przez cudzoziemca wniosku pobytowego, zgodnie z art. 35 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. W obecnych warunkach, na co wskazuje także liczba kierowanych do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich skarg, zachowane tych terminów w zasadzie nie jest możliwe.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o poinformowanie, czy w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji podjęte zostały działania, których celem byłoby określenie i wdrożenie

skutecznych rozwiązań pozwalających na usprawnienie prowadzenia postępowań legalizacyjnych i skrócenie czasu oczekiwania na załatwienie spraw tej kategorii.

36. Dyrektora Generalnego Służby Więziennej (IX.517.1564.2017 z 10 sierpnia 2018 r.) – w sprawie prewencyjnego stosowania środków przymusu bezpośredniego wobec osób chorujących psychicznie, przebywających w więziennych szpitalach psychiatrycznych.

Służba Więzienna stosuje środki przymusu bezpośredniego wobec więźniów na podstawie ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej. Wedle przepisów tej ustawy, środków przymusu bezpośredniego można użyć także prewencyjnie w celu zapobieżenia ucieczce osoby ujętej, doprowadzanej, zatrzymanej, konwojowanej lub umieszczonej w strzeżonym ośrodku, areszcie w celu wydalenia lub osoby pozbawionej wolności, a także w celu zapobieżenia objawom agresji lub autoagresji tych osób.

Organy więziennictwa wyjaśniają, że decyzje o prewencyjnym stosowaniu kajdanek wobec chorych psychicznie więźniów są podyktowane uznaniem, że konieczne jest zapobieżenie objawom autoagresji tych osób lub agresji wobec funkcjonariuszy i pracowników Służby Więziennej. Rzecznik Praw Obywatelskich uznając, że zapewnienie bezpieczeństwa osadzonym i personelowi więziennemu jest sprawą niewątpliwie ważną, nie kwestionuje stosowania szczególnych działań w postaci użycia środków przymusu bezpośredniego wobec osób, które naruszają porządek i bezpieczeństwo, a są zdrowe i mogą świadomie kierować swoim postępowaniem. Niemniej jednak, w przypadku osób chorych psychicznie, niezdolnych do racjonalnego postrzegania i postępowania, podejmowane działania muszą być zgodne zarówno z obowiązującym stanem prawnym, jak i ze standardami obowiązującymi w procesie leczenia. Ustawodawca wypracował więc model postępowania leczniczego w sytuacjach, gdy bezpieczeństwo chorego i jego otoczenia jest zagrożone. Wskazał go w ustawie o ochronie zdrowia psychicznego oraz rozporządzeniu Ministra Zdrowia w sprawie sposobu stosowania i dokumentowania zastosowania przymusu bezpośredniego oraz dokonywania oceny zasadności jego zastosowania.

Rzecznik zwrócił uwagę, że przepisy ustawy o ochronie zdrowia psychicznego nie przewidują prewencyjnego stosowania przymusu bezpośredniego. Przymus bezpośredni można zastosować jedynie wtedy, gdy spełnione są łącznie dwa warunki: pacjent prezentuje zaburzenia psychiczne pozwalające zakwalifikować go do jednej z trzech grup przewidzianych w art. 3 pkt 1 oraz zachowuje się w sposób wskazujący na stwarzanie niebezpieczeństw opisanych w art. 18 ust. 1 pkt 1, 2, 3. Niespełnienie któregoś z nich powoduje, że nie ma podstaw do zastosowania przymusu bezpośredniego przewidzianego w ustawie. Ustawa ta nie przewiduje również takiego rodzaju przymusu bezpośredniego, jak kajdanki zakładane na ręce.

Badane w Biurze RPO sprawy pokazują, że rygor więzienny nie sprzyja procesowi zdrowienia, a podejmowane przez Służbę Więzienną działania, mające na celu zwiększenie dolegliwości, mogą prowadzić do pogorszenia stanu zdrowia chorego.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Dyrektora Generalnego SW o podjęcie stosownych działań, które wyeliminują stosowanie przez Służbę Więzienną środków przymusu bezpośredniego, wskazanych w ustawie o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, wobec więźniów objętych leczeniem w szpitalach psychiatrycznych.

Zastępca Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w piśmie z 21 września 2018 r. poinformował, że w postępowaniu z osadzonymi chorymi, w tym chorymi psychicznie, co do zasady w pierwszej kolejności uwzględniane są wszelkie zalecenia personelu medycznego, a priorytetem jest stosowanie zapisów ustawy o ochronie zdrowia psychicznego. Wyjaśnił, że są to osoby mające również status osób pozbawionych wolności lub tymczasowo aresztowanych, a ustawowymi obowiązkami, nałożonymi przez ustawę o Służbie Więziennej oraz Kodeks karny wykonawczy, jest przede wszystkim podejmowania odpowiednich działań celem zapewnienia skazanym bezpieczeństwa osobistego w czasie odbywania kary, bezpieczeństwa kadry więziennej, która może być narażona na różne nieprzewidywalne zachowania ze strony ww. osadzonych oraz zapewnienie w zakładach karnych i aresztach śledczych porządku i bezpieczeństwa. Za działania te lub ich zaniechanie, funkcjonariusze ponoszą osobistą odpowiedzialność, w tym również karną. Zdaniem Zastępcy DGSW stosowanie opisywanych procedur ma na celu zminimalizowanie ryzyka wystąpienia zdarzeń niepożądanych w tym zagrożenia osobistego samych funkcjonariuszy i pracowników więziennictwa, mających bezpośredni kontakt z tego typu osadzonymi.

37. Ministra Energii (V.7203.38.2015 z 20 sierpnia 2018 r.) – dotyczące projektu rozporządzenia w sprawie norm jakościowych dla paliw stałych.

Rzecznik Praw Obywatelskich z zadowoleniem przyjął uchwalenie ustawy o zmianie ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw oraz ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, która eliminuje z rynku najgorsze dla środowiska paliwa stałe. Przygotowany w resorcie energii projekt rozporządzenia w sprawie norm jakościowych dla paliw stałych, mający dopełniać regulacje przyjętej ustawy, wzbudza jednak szereg zastrzeżeń Rzecznika.

Podstawowe wątpliwości, jakie w opiniach ekspertów wzbudzały regulacje poprzedniej wersji rozporządzenia, dotyczyły zbyt mało restrykcyjnych wymagań. W szczególności obejmowało to określenie maksymalnej wilgotności paliw na poziomie 20% i maksymalnego zasiarczenia na poziomie 1,3%. Rzecznik z przykrością stwierdził, że w projekcie rozporządzenia, które zostało

obecnie skierowane do konsultacji publicznych, projektowane normy jakościowe paliw stałych nie zostały zastrzone, lecz złagodzone.

Rzecznik wskazał, że zgodnie z treścią art. 3a ust. 2 ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw, stanowiącego podstawę do wydania projektowanego rozporządzenia, minister właściwy do spraw energii został zobowiązany do określenia wymagań jakościowych dla paliw stałych „ze szczególnym uwzględnieniem ograniczenia emisji gazów cieplarnianych”. W związku ze zmianami w projekcie rozporządzenia zmierzającymi do złagodzenia wymogów stawianych paliwom stałym, pojawia się istotna wątpliwość, czy wytyczna ta zostanie zrealizowana w razie wydania rozporządzenia w projektowanym obecnie brzmieniu.

Ponadto, Rzecznik zwrócił uwagę na niezwykle krótki okres, w trakcie którego zainteresowane podmioty mogą składać uwagi do projektu rozporządzenia w jego aktualnej wersji. Jedyne 7-dniowy termin, którego bieg łączy się dodatkowo z tzw. „długim weekendem”, może uniemożliwiać wszystkim zainteresowanym podmiotom przedstawienie swoich wniosków dotyczących proponowanych regulacji. Tymczasem wiele organizacji pozarządowych, jak również jednostek samorządu terytorialnego, a także przedsiębiorców i ich organizacji jest żywo zainteresowanych treścią norm prawnych, które mają wkrótce obowiązywać w przedmiotowym obszarze.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o przedstawienie informacji o przyczynach wprowadzenia omawianych zmian w projekcie rozporządzenia, a także stanowiska w przedmiocie skuteczności proponowanych regulacji w przeciwdziałaniu zanieczyszczeniu powietrza.

38. Ministra Sprawiedliwości (III.7060.456.2018 z 22 sierpnia 2018 r.) – w sprawie braku w systemie prawnym skutecznego środka służącego zwalczaniu bezczynności organu rentowego w przekazaniu do sądu odwołania od jego decyzji.

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęła skarga wskazująca na brak w systemie prawnym skutecznego środka prawnego służącego zwalczaniu bezczynności organu rentowego w przekazaniu do sądu odwołania od jego decyzji.

Rzecznik wskazał, że w świetle obowiązujących przepisów w razie nieuwzględnienia w całości lub części odwołania, organ rentowy powinien przekazać je do sądu nie później niż w terminie 30 dni od dnia jego wniesienia. Po upływie tego terminu organ rentowy pozostaje w zwłoce. Jednak obowiązujące przepisy prawa nie zawierają skutecznych środków prawnych, pozwalających stronie postępowania zwalczać ową zwłokę organu rentowego.

Z art. 1 ust. 1 ustawy o skardze wynika wprawdzie, że reguluje ona zasady i tryb wnoszenia oraz rozpoznawania skargi strony, której prawo do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki zostało naruszone na skutek działania lub bezczynności sądu lub prokuratora prowadzącego lub nadzorującego

postępowanie przygotowawcze. Rzecznik zwrócił jednak uwagę, że poza zakresem stosowania ustawy o skardze pozostaje sytuacja, gdy zwłoka w rozpoznaniu sprawy sądowej nie jest wynikiem beczynności sądu, lecz jest wynikiem beczynności organu rentowego przejawiającej się w nieprzekazywaniu odwołania do sądu.

Opisany stan rzeczy prowadzi do wniosku, że w tym przypadku nie istnieje odpowiednia procedura krajowa pozwalająca na skorzystanie ze skutecznego środka odwoławczego służącego zwalczaniu przewlekłości postępowania sądowego, które toczy się już od dnia złożenia przez stronę odwołania do organu rentowego. Tak ukształtowany stan prawny narusza zarówno art. 45 ust. 1 Konstytucji gwarantujący prawo do rozpatrzenia sprawy przez sąd bez nieuzasadnionej zwłoki, jak również art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności gwarantujący rozpoznanie sprawy przez sąd w rozsądnym terminie.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o podjęcie działań w celu dostosowania obowiązującego w tym zakresie prawa krajowego do standardu konstytucyjnego i konwencyjnego.

39. Ministra Inwestycji i Rozwoju (IV.7211.8.2018 z 23 sierpnia 2018 r.) – w sprawie skutków nowelizacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę na szereg – prawdopodobnie nieprzewidzianych przez prawodawcę – skutków, jakie art. 4 ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo spółdzielcze (dalej jako: ustawa nowelizująca) wywarł w praktyce, i które – zdaniem Rzecznika – uzasadniają niezwłoczną ingerencję ustawodawcy.

Zgodnie z art. 4 ustawy nowelizującej członek spółdzielni, któremu w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy nie przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu albo prawo odrębnej własności lokalu oraz któremu nie przysługuje roszczenie o ustanowienie prawa odrębnej własności lokalu lub roszczenie o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, traci z tym dniem członkostwo w spółdzielni. W efekcie spadku liczby członków spółdzielni poniżej ustawowego minimum na skutek działania art. 4 ustawy nowelizującej, spółdzielnie te muszą zostać postawione w stan likwidacji. Z kolei likwidacja omawianych spółdzielni spowoduje zasadnicze problemy z bieżącym administrowaniem nieruchomościami, a z uwagi na położenie budynków zazwyczaj z dala od większych miast, ze znalezieniem profesjonalnego zarządcy nieruchomości. Powstaje zatem pytanie, czy, i w jaki sposób, resort inwestycji i rozwoju, któremu służą określone uprawnienia kontrolne względem spółdzielni mieszkaniowych, zamierza monitorować i egzekwować realizację obowiązku likwidacji omawianego typu spółdzielni.

Rzecznik wskazał, że rozwiązanie przyjęte w art. 4 ustawy nowelizującej jest krytykowane także przez dotychczasowych członków tzw. oczekujących oraz przez osoby, które są aktywne i zaangażowane w bieżące sprawy spółdzielcze, pomimo tego, że swoje prawo do lokalu darowały np. dorastającym dzieciom. Osoby te nie mogą zrozumieć powodów, dla których obecnie odebrano im członkostwo w spółdzielniach mieszkaniowych, z którymi były i są związane nierzadko przez całe dorosłe życie.

Przytoczone powyżej okoliczności wskazują, w ocenie Rzecznika, na pilną potrzebę rozważenia zmiany treści art. 4 ustawy nowelizującej, ponieważ wywołuje on daleko idące, niekorzystne skutki dla obywateli, których, na co wskazuje przebieg procesu legislacyjnego, ustawodawca raczej nie przewidział. Ocena funkcjonowania tego akurat uregulowania nie wymaga uzyskania „odpowiedniej perspektywy czasowej”, ponieważ owe negatywne skutki stały się zauważalne już z momentem wejścia w życie tej ustawy, kiedy to doszło do utraty członkostwa z mocy art. 4.

Nie bez znaczenia jest ponadto fakt, że w rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, stanowiącym podstawę uchwalonego później tekstu, kwestie dotychczasowego członkostwa były uregulowane odmiennie, ponieważ Ministerstwo dostrzegało potrzebę respektowania konstytucyjnej zasady ochrony praw nabytych. W opinii Rzecznika ostatecznie przyjęte w art. 4 ustawy nowelizującej rozwiązanie pozostaje w sprzeczności nie tylko ze wspomnianą zasadą ochrony praw nabytych, ale również wzbudzi zasadnicze wątpliwości co do zgodności z zagwarantowaną w art. 58 Konstytucji wolnością zrzeszania się. Wskazane zastrzeżenia natury konstytucyjnej także przemawiają za potrzebą pilnego podjęcia analizy w zakresie zasadności zmiany treści kwestionowanego przepisu.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o poinformowanie o zajętym w tej sprawie stanowisku.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju w piśmie z 21 września 2018 r. poinformowała, że obecnie w Ministerstwie prowadzone są analizy nad zakresem zmian w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych. Propozycje przedstawione w piśmie Rzecznika będą również przedmiotem dyskusji nad kierunkiem tych zmian.

40. Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego (VII.7033.28.2018 z 6 września 2018 r.) – w sprawie regulacji gwarantującej dożywotnie zatrudnienie na uczelni sędziom Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W dniu 1 sierpnia br. Prezydent RP podpisał ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (dalej jako: ustawa), która wprowadza m.in. zakaz rozwiązywania umowy o pracę oraz zmieniania jej warunków w przypadku nauczycieli akademickich będących sędziami Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich regulacja ta, zawarta w art. 12la ustawy, w praktyce oznacza ograniczenie możliwości prowadzenia polityki kadrowej przez uczelnie wyższe – zarówno publiczne, jak i niepubliczne, poprzez zakaz rozwiązywania umowy o pracę bądź zmiany jej warunków w odniesieniu do pewnej grupy nauczycieli akademickich. W tym przypadku bez znaczenia pozostaje okoliczność faktycznego wywiązywania się przez nich z obowiązków wynikających z umowy o pracę. Wpływu na możliwość rozwiązania umowy bądź zmiany jej warunków nie będzie miała w szczególności negatywna ocena pracownicza. Co więcej, wykładnia językowa ustawy nie daje też podstaw do uznania za dopuszczalną zmiany warunków pracy nauczyciela akademickiego na bardziej korzystne. Mając na uwadze fakt, że art. 12la ustawy dotyczy także sędziów w stanie spoczynku uznać należy, że celem tej regulacji jest wyłączenie stosowania przepisów dotyczących przejścia na emeryturę nauczycieli akademickich i tym samym zapewnienie dożywotniego zatrudnienia sędziów na uczelni.

Kolejną konsekwencją wprowadzonej regulacji jest fakt, że utrata urzędu sędziego lub uprawnienia do stanu spoczynku oznacza wygaśnięcie umowy o pracę, chyba że utrata urzędu lub uprawnienia związana jest z zrzeczeniem się urzędu przez sędziego. Tym samym, jedynie w przypadku zrzeczenia się przez sędziego urzędu lub uprawnienia (nawet, jeśli zrzeczenie się miałyby miejsce w przeddzień wydania orzeczenia o złożeniu sędziego z urzędu), uczelnia mogłaby decydować o zasadach jego dalszego zatrudnienia. W tej sytuacji, zdaniem Rzecznika, wygaśnięcie umowy o pracę stanowi dodatkową dolegliwość dla sędziego i nie jest ono powiązane z należytym wykonywaniem obowiązków pracownika naukowego.

Taki stan rzeczy, w opinii Rzecznika, godzi w istotę konstytucyjnej gwarancji autonomii szkół wyższych, o której stanowi art. 70 ust. 5 Konstytucji. W wymiarze instytucjonalnym przejawem autonomii jest m.in. uchwalanie statutu, powoływanie i odwoływanie organów uczelni oraz określanie zasad polityki kadrowej. Z kolei autonomia dydaktyczno-naukowa oznacza m.in. wolność prowadzenia badań naukowych, samodzielne określanie misji uczelni czy tworzenie kierunków studiów. Możliwość kreowania przez uczelnię polityki kadrowej pozostaje w bezpośrednim związku z wolnością prowadzenia badań naukowych i ich rzetelnością. Tymczasem wprowadzona regulacja arbitralnie ingeruje w jeden z podstawowych elementów autonomii szkół wyższych, jakim jest swoboda kształtowania polityki kadrowej. Odbiera możliwość weryfikacji wywiązywania się pracownika naukowego z jego obowiązków, w tym w szczególności prowadzenia badań naukowych. Tym samym ustawodawca dopuszcza możliwość pracy na uczelni wyższej osób, które nie przyczyniają się do rozwoju nauki i obliguje uczelnie do zatrudniania tych osób, a w konsekwencji także do wypłaty wynagrodzenia, nawet wówczas, jeśli pracownik nie wywiązuje się z żadnych obowiązków pracowniczych. Jednocześnie rozwiązanie to może ograniczyć możliwość zatrudnienia na uczelni innych

nauczycieli akademickich, którzy – z uwagi na doświadczenie, poziom wiedzy i aktywność badawczą – mogliby wnieść większy wkład w rozwój uczelni i nauki w Polsce. W ten sposób, zdaniem Rzecznika, dochodzi do ograniczenia praw innych pracowników naukowych, którzy nie mogą korzystać w ramach uczelni z wolności prowadzenia badań naukowych.

Ponadto, Rzecznik zwrócił uwagę, że ograniczenie wynikające z art. 121a ustawy prowadzi do nierównego traktowania nauczycieli akademickich w zakresie zatrudnienia, ponieważ ustawodawca różnicuje sytuację pracowników naukowych w zależności od tego, czy posiadają oni status sędziów SN, NSA lub TK Tymczasem, zgodnie z art. 32 Konstytucji wszyscy są wobec prawa równi i mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. Art. 121a ust. 4 ustawy, łączący utratę statusu sędziego lub uprawnienia do stanu spoczynku z wygaśnięciem umowy o pracę, może być uznany za godzący w konstytucyjną zasadę ochrony pracy (art. 24 Konstytucji).

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do wyeliminowania art. 121a ustawy z porządku prawnego.

41. Ministra Zdrowia (V.7010.80.2015 z 6 września 2018 r.) – w sprawie problemu rzeczywistego dostępu pacjentów do leków zawierających medyczną marihuanę.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca szczególną uwagę na sprawne funkcjonowanie służby zdrowia, a także realizację określonego w art. 68 ust. 1 Konstytucji prawa do ochrony zdrowia.

W dniu 1 listopada 2017 r. weszła w życie ustawa o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych. Niniejsza regulacja miała zagwarantować lekarzowi możliwość legalnego i kontrolowanego zastosowania, w ramach praktyki zawodowej, niezarejestrowanych produktów z konopi u pacjentów, u których brak jest odpowiedzi na konwencjonalną farmakoterapię lub gdy jest ona zbyt obciążająca, o ile tylko wskazania wiedzy medycznej dają możliwość poprawy tym sposobem stanu zdrowia lub jakości życia pacjenta. Ustawa wprowadziła też legalizację surowców w postaci ziela, żywicy oraz wszelkich wyciągów z konopi innych niż włókniste, które teoretycznie mają posłużyć do przygotowania w aptece leków, których cena będzie znacznie niższa niż tych z importu docelowego. Intencją tej ustawy było zatem zwiększenie dostępności tego rodzaju terapii dla polskich pacjentów poprzez przygotowywanie tych preparatów z polskich surowców, bez konieczności sprowadzania produktów leczniczych z medyczną marihuaną z zagranicy.

Niestety, zgodnie z medialnymi doniesieniami do dnia 9 maja 2018 r. nie został złożony do Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych ani jeden wniosek o dopuszczenie do

obrotu na polskim rynku surowca z konopi. Jak wskazują eksperci, powyższe jest spowodowane restrykcyjnymi regulacjami zawartymi w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 5 grudnia 2017 r., które stanowią, że surowiec taki musi spełniać kryteria obowiązujące dla surowca farmaceutycznego, a producenci wspomnianych surowców nie są w stanie spełnić tak restrykcyjnych kryteriów. Sprawia to, że dopuszczone do obrotu surowce, które mają być wykorzystane do przygotowywania leków, są całkowicie niedostępne w aptece. Natomiast dla pacjentów oznacza to, że pomimo wejścia w życie ustawy, nadal nie mają dostępu do leków zawierających marihuanę leczniczą produkowanych w Polsce, w niższych (a tym samym w bardziej dostępnych dla nich) cenach.

Rzecznik zwrócił ponadto uwagę, że w dniu 23 lipca 2017 r. znowelizowany został art. 39 ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych (dalej: ustawa o refundacji), który umożliwia refundację na potrzeby pacjenta produktów niedostępnych w Polsce, ale sprowadzanych do kraju w trybie importu docelowego. Powyższa nowelizacja wprowadziła ustęp 3e, wskazujący przypadki, w których Minister obligatoryjnie odmawia wydania zgody na refundację. Punkt 1 ustępu 3e powyższego artykułu stanowi, że Minister odmawia refundacji leku, gdy z rekomendacji Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji wynika, że nie jest zasadne ich finansowanie ze środków publicznych w tym wskazaniu. Tego rodzaju rekomendacja została wydana w dniu 26 lutego 2018 r. w stosunku do produktów zawierających kannabinoidy i wprost wskazała, że pięć leków nie powinno być refundowanych w wymienionych wskazaniach. Taki stan rzeczy wzbudza głęboki niepokój Rzecznika, iż nowelizacja przepisów całkowicie uniemożliwi pacjentom dostęp do medycznej marihuany, gdyż koszt takiej terapii jest na tyle wysoki, że bez refundacji ze strony państwa chory nie może faktycznie rozpocząć leczenia.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie wszystkich wyżej sygnalizowanych wątpliwości.

42. Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (V.510.38.2018 z 6 września 2018 r.) – w sprawie nieprawidłowej praktyki ZUS przy dokonywaniu potrąceń w trakcie upadłości konsumenckiej.

Rzecznik Praw Obywatelskich powziął informację o nieprawidłowościach w dokonywaniu przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS) potrąceń w trakcie trwającego postępowania upadłościowego wobec osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej, tzw. upadłości konsumenckiej.

Z danych uzyskanych przez Rzecznika wynika, że w przypadku braku szczególnych przesłanek do wyższego potrącenia, co do zasady potrącenie nie powinno przekraczać 25% świadczenia. Natomiast w praktyce zdarzają się sytuacje, gdy ZUS dokonuje potrącenia w wyższym zakresie, niż jest to dopuszczalne. Niewłaściwe potrącenia dotyczyły świadczeń emerytalnych i rentowych. Nadto, zdarzały się również takie przypadki, że ZUS dokonywał w

ramach jednego postępowania, prowadzonego wobec jednego upadłego, różnych potrąceń w poszczególnych miesiącach, przy niezmiennych przesłankach.

Problemem okazuje się nie tylko nieprawidłowe określenie wysokości dokonywanych potrąceń, lecz również błędny sposób jej obliczania przez ZUS. Niektóre Oddziały ZUS dokonują owego obliczenia od kwoty brutto, inne zaś od wartości netto świadczenia.

Co istotne, problem potrąceń na rzecz masy upadłości ze świadczeń wypłacanych przez ZUS występuje niemal we wszystkich Oddziałach ZUS, w których po raz pierwszy rozpoznawano przypadek ogłoszenia upadłości osoby pobierającej świadczenia. Taka sytuacja wynika najprawdopodobniej z braku właściwych procedur, zaznajamiających pracowników ZUS z wytycznymi odnośnie do właściwej praktyki.

Powyższe implikuje konieczność podejmowania interwencji przez sędziów-komisarzy i syndyków oraz skierowania wystąpień do Oddziałów ZUS ze wskazaniem konieczności uwzględniania obowiązujących przepisów prawnych. Taka sytuacja, w ocenie Rzecznika, nie tylko narusza prawa obywatelskie upadłego, lecz znacząco wpływa na wydłużenie postępowania upadłościowego. Niepotrzebnie też angażuje sądy upadłościowe, znacznie obciążone pracą wskutek wpływającej coraz większej liczby wniosków o ogłoszenie upadłości osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej.

Rzecznik zwrócił się do Prezes ZUS z prośbą o podjęcie działań – w ramach posiadanych kompetencji – zmierzających do zapewnienia jednolitej i prawidłowej praktyki wszystkich Oddziałów ZUS w zakresie realizacji potrąceń ze świadczeń emerytalnych i rentowych, w trakcie trwającego postępowania upadłościowego wdrożonego wobec osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej.

43. Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych (VII.520.54.2018 z 6 września 2018 r.) – w sprawie publikowania wyroków Trybunału Konstytucyjnego w postaci niezanonimizowanej.

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęła indywidualna skarga w sprawie publikacji orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w Dzienniku Ustaw w postaci niezanonimizowanej. Przedstawiony problem dotyczy konkretnej osoby skarżącej, ale jednocześnie ma charakter systemowy, naruszający prawo do prywatności i prawo do ochrony danych osobowych.

Rzecznik zwrócił uwagę, że obowiązek publikacji orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wynika zarówno z Konstytucji, z ustawy o TK, jak i z ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Obowiązek publikacji orzeczeń TK w Dzienniku Ustaw ma zatem podstawę w obowiązującym prawie. Niemniej jednak żaden z przepisów nie określa, jaki zakres treści orzeczenia TK powinien zostać opublikowany w dzienniku urzędowym. W ocenie Rzecznika przepisy te nie powinny zatem stać na

przeszkodzie anonimizacji orzeczeń TK, które zostały wydane w wyniku rozpatrzenia skargi konstytucyjnej.

Rzecznik podniósł również kwestię oceny działań związanych z publikacją wyroku TK w kontekście przepisów RODO. Bez wątplenia informacja o wyroku TK i podanie go do publicznej wiadomości stanowi realizację ważnego interesu publicznego. Jednak publikacja wyroku TK wraz z danymi osoby zainteresowanej może prowadzić do naruszenia istoty prawa do ochrony danych osobowych, przy jednoczesnym braku środków ochrony tego prawa. Podstawowa przesłanka wynikająca z art. 9 ust. 2 lit. g RODO, w ocenie Rzecznika, może zatem nie być spełniona. Rzecznik wskazał zatem, że przepisy ustawy o TK dotyczące zarządzenia publikacji wyroku TK muszą być stosowane zgodnie z RODO, jako aktem prawa UE mającym pierwszeństwo w razie kolizji z ustawą.

W związku z powyższym, w szczególności mając na uwadze konstytucyjne gwarancje prawa do ochrony prawnej życia prywatnego (47 Konstytucji), a także prawa do ochrony danych osobowych, w zakres którego wchodzi m.in. zakaz pozyskiwania, gromadzenia i udostępniania innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym (art. 51 ust. 2 Konstytucji) oraz wzmocnioną ochronę danych osobowych osób fizycznych przewidzianą w RODO, Rzecznik nabrał wątpliwości co do prawidłowego stosowania przepisów zobowiązujących do publikowania orzeczeń TK w dziennikach urzędowych w postaci niezanonimizowanej.

Rzecznik zwrócił się z prośbą o ustosunkowanie się do przedstawionego wyżej problemu indywidualnego i systemowego oraz o rozważenie podjęcia właściwych działań w zakresie kompetencji Prezesa UODO wynikających z art. 57 ust. 1 RODO, związanych z przedstawionym problemem.

Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych w piśmie z 28 września 2018 r. poinformowała, że Organ ochrony danych osobowych na gruncie dotychczasowych przepisów o ochronie danych osobowych zakwestionował publikację w Biuletynie Informacji Publicznej orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w postaci niezanonimizowanej. Stanowisko to zostało podzielone przez Wojewódzki Sąd Administracyjny, który stwierdził, że prezes Trybunału Konstytucyjnego może publikować orzeczenia TK w BIP dopiero po poddaniu ich anonimizacji. Wskazane rozstrzygnięcie nie dotyczyło jednak publikacji wyroków Trybunału w Dzienniku Ustaw. Niemniej Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych podziela wątpliwości Rzecznika co do dotychczasowej praktyki w tym zakresie. Zdaniem Prezesa publikowanie w publikatorach urzędowych lub na stronie internetowej orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, zainicjowanych skargą konstytucyjną osób fizycznych, powinno być możliwe wyłącznie po poddaniu ich anonimizacji.

44. Ministra Inwestycji i Rozwoju (IV.7214.130.2017 z 7 września 2018 r.) – w sprawie ochrony przed bezdomnością osób eksmitowanych.

W zainteresowaniu Rzecznika Praw Obywatelskich pozostaje kwestia konieczności zapewnienia ochrony przed bezdomnością dla dłużnika i jego domowników, będących lokatorami w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego i zaliczających się do kręgu określonego w art. 14 ust. 4 tej ustawy, w toku egzekucji z nieruchomości służącej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych tych osób.

Problem ten dotyczy trybu, w jakim dłużnik i jego domownicy, przeciwko którym prowadzona jest egzekucja w przedmiocie wprowadzenia nabywcy licytacyjnego w posiadanie lokalu mieszkalnego i opróżnienia tego lokalu przez dłużnika i inne osoby, mogą realizować ochronę praw określonych przepisami o ochronie praw lokatorów, zagwarantowaną w art. 791 § 3 zdanie pierwsze Kodeksu postępowania cywilnego.

W aktualnie obowiązującym stanie prawnym, postępowanie egzekucyjne mające na celu wprowadzenie nabywcy licytacyjnego w posiadanie nieruchomości i opróżnienie znajdujących się na tej nieruchomości pomieszczeń przez dłużnika i inne osoby reprezentujące jego prawa odbywa się w trybie przewidzianym w art. 1046 k.p.c. W ocenie Rzecznika nie można jednak uznać za wystarczającą ochronę przed bezdomnością dla wskazanej grupy osób, obowiązku wykonania eksmisji do pomieszczenia tymczasowego.

Rzecznik wskazał, że stan, w którym ustawodawca z jednej strony przyznaje omawianej grupie osób ochronę przed bezdomnością w toku egzekucji z nieruchomości, jednak istnieją tak poważne zastrzeżenia co do zakresu i trybu realizacji tej ochrony, może budzić poważne wątpliwości co do zgodności obowiązujących uregulowań z konstytucyjną zasadą równości obywateli wobec prawa (art. 32 Konstytucji), a także z zasadą ochrony i opieki Państwa wobec rodziny (art. 18 Konstytucji), osób niepełnosprawnych (art. 69 Konstytucji), jak również z art. 75 Konstytucji.

Zdaniem Rzecznika, ustawodawca, który w art. 791 § 3 zdanie pierwsze k.p.c. przewidział ochronę praw określonych przepisami o ochronie praw lokatorów, powinien w sposób jednoznaczny doprecyzować tryb, w jakim dłużnik oraz jego domownicy i krewni będący lokatorami i podlegający szczególnej ochronie przed bezdomnością, mogą dochodzić ustalenia uprawnienia do lokalu socjalnego w toku egzekucji z nieruchomości. Uregulowanie tej kwestii w sposób jasny i precyzyjny ma ważne znaczenie także z tego powodu, że w aktualnym stanie prawnym, w przypadku egzekucji z nieruchomości, obowiązek podjęcia działań w kierunku uzyskania uprawnienia do lokalu socjalnego został przerzucony na osoby podlegające ochronie przed bezdomnością, które we własnym zakresie powinny podjąć działania procesowe w celu zapewnienia sobie tej ochrony. Ustawodawca powinien także uwzględnić konieczność wstrzymania z urzędu wykonania opróżnienia lokalu do czasu prawomocnego rozstrzygnięcia o uprawnieniu do lokalu socjalnego, a potem – w razie przyznania przez sąd takiego uprawnienia – do czasu złożenia przez właściwą gminę osobie

uprawnionej oferty wynajęcia lokalu socjalnego, jak również rozważyć nałożenie na komornika obowiązku wstrzymania się z czynnościami egzekucyjnymi wobec osoby podlegającej ochronie i udzielenia jej stosownych pouczeń o przysługujących środkach procesowych.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie oraz o rozważenie celowości podjęcia działań legislacyjnych celem zapewnienia realnej (nie zaś iluzorycznej) ochrony przed bezdomnością wskazanej wyżej grupie osób.

45. Ministra Sprawiedliwości (VII.510.41.2018 z 7 września 2018 r.) – w sprawie ograniczania możliwości wejścia obywateli na teren budynków sądów powszechnych.

Rzecznik Praw Obywatelskich podjął sprawę dotyczącą naruszeń zasady jawności rozpraw i posiedzeń na terenie budynków sądów powszechnych w Polsce. Przyczynę owych naruszeń stanowią postanowienia zawarte w regulaminach bezpieczeństwa i porządku w tych sądach, które przewidują ograniczenia możliwości wejścia obywateli na teren budynków sądów. Skala tego problemu może mieć charakter ogólnopolski i dotyczy sądów różnych szczebli. Z przeprowadzonej wstępnie w Biurze RPO analizy treści postanowień zawartych w tych regulaminach wynika, iż przewidują one możliwość wejścia na teren sądów po okazaniu aktualnego wezwania lub zawiadomienia o terminie rozprawy lub posiedzenia, bądź też po wykazaniu potrzeby wejścia.

W pierwszej kolejności Rzecznik przypomniał o konstytucyjnym standardzie poszanowania zasady jawności postępowania w jej zewnętrznym aspekcie, która stanowi istotny element prawa do sądu. Art. 45 ust. 1 Konstytucji stanowi, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Zasada ta pełni istotne funkcje gwarancyjne i wychowawcze. Wyklucza bowiem sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w tajemnicy, poza – choćby w praktyce tylko potencjalną – kontrolą społeczną. Przyczynia się także do zwiększenia zaufania społeczeństwa do wymiaru sprawiedliwości i mobilizuje sąd do większej staranności oraz sumienności przy prowadzeniu postępowania. Zgodnie z art. 45 ust. 2 Konstytucji, 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.

Tymczasem postanowienia zawarte w regulaminach nie spełniają, w ocenie Rzecznika, fundamentalnego warunku „testu proporcjonalności” wynikającego z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z powołanym przepisem, ograniczenia wobec praw lub wolności mogą zostać wprowadzone wyłączenie w akcie prawnym o randze ustawy. W przypadku wskazanych regulaminów doszło zatem do wprowadzenia ograniczeń jednego z elementów prawa do sądu – zasady jawności rozpraw i posiedzeń, zarządzeniami, a więc aktami, które nie tylko

niemającymi mocy ustawy, ale także niebędącymi źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Polsce.

Rzecznik wskazał, że również w Prawie o ustroju sądów powszechnych brak jest wystarczająco precyzyjnych, formalnych podstaw do wydania przez prezesów sądów zarządzeń ograniczających możliwość wejścia obywateli na teren budynku sądów. Rzecznik dopuszcza ewentualną potrzebę funkcjonowania tego typu zabezpieczeń w porządku prawnym, jednakże podstawy ich wprowadzenia nie mogą stanowić zarządzenia wydawane przez prezesów oraz dyrektorów sądów (regulaminy wewnętrzne sądów), gdyż regulacja taka winna mieć ustawową rangę.

W opinii Rzecznika regulaminy stanowiące załączniki do zarządzeń wydanych przez prezesów i dyrektorów sądów, w zakresie w jakim odnoszą się do materii ograniczania możliwości wejścia obywateli na teren budynków sądów, są niezgodne zarówno z przepisami rozporządzenia – Regulamin urzędowania sądów powszechnych, ustawy P.u.s.p. oraz ze standardami konstytucyjnymi.

Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o zwrócenie się do prezesów sądów o analizę postanowień wydanych przez nich regulaminów oraz ich weryfikację w przypadku, gdy naruszają one wskazane w niniejszym piśmie standardy.

46. Ministra Sprawiedliwości (VII.561.31.2018 z 7 września 2018 r.) – w sprawie dyskryminacji ze względu na wiek wobec kandydatów ubiegających się o przyjęcie na aplikacje w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę na problem dyskryminacji ze względu na wiek wobec kandydatów ubiegających się o przyjęcie na aplikację sędziowską i prokuratorską oraz aplikację sędziowską uzupełniającą i prokuratorską uzupełniającą w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury.

W ocenie Rzecznika przyjęte w ustawie o KSSiP ograniczenie wiekowe dla kandydatów ubiegających się o status słuchaczy Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury (35 lat dla kandydatów na aplikację sędziowską i prokuratorską oraz 40 lat dla kandydatów na aplikację sędziowską uzupełniającą i aplikację prokuratorską uzupełniającą) może stanowić naruszenie zasady równego traktowania i niedyskryminacji, wyrażonych w art. 32 Konstytucji. Zakaz dyskryminacji m.in. ze względu na wiek w odniesieniu do zatrudnienia i pracy obowiązuje również na podstawie prawa Unii Europejskiej.

Rzecznik zauważył, że w obecnym stanie prawnym istnieją również inne drogi prowadzące do objęcia urzędu sędziego, takie jak m.in. uprzednie wykonywanie przez określony czas zawodu adwokata, radcy prawnego, czy notariusza albo posiadanie tytułu naukowego profesora czy stopnia naukowego doktora habilitowanego nauk prawnych. Wobec wskazanych osób, które również należą do grupy kandydatów do urzędu sędziego lub prokuratora, ustawodawca nie

wprowadził jednak górnego limitu wiekowego ograniczającego możliwość pełnienia urzędu sędziego, czy prokuratora.

Argumentów dla wprowadzenia omawianego ograniczenia wieku nie dostarcza także uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, na mocy której wprowadzono zmiany w postaci art. 24 ust. 1 pkt 1a oraz art. 37b ust. 1 pkt 1 ustawy o KSSiP. Ustawodawca w uzasadnieniu wskazanego projektu nie wykazał bowiem, że wprowadzany limit jest obiektywnie i racjonalnie uzasadniony i ma charakter środka właściwego i koniecznego, co jest niezbędnym, aby odmienne traktowanie ze względu na wiek nie zostało uznane za przejaw dyskryminacji.

Rzecznik wskazał także, że kandydaci na aplikację sędziowską i prokuratorską oraz na uzupełniającą aplikację sędziowską i prokuratorską muszą wziąć udział w stosownych konkursach sprawdzających ich predyspozycje zawodowe. Wydaje się, że tego rodzaju weryfikacja umiejętności kandydatów stanowi właściwy sposób dla zapewnienia celu, jakim jest ocena ich przydatności do zawodu sędziego lub prokuratora, a jednocześnie stanowi mniej restrykcyjny sposób jego zapewnienia, niż wprowadzenie górnej granicy wiekowej. W ocenie Rzecznika nie wiek, lecz kwalifikacje zawodowe, predyspozycje moralne oraz doświadczenie zawodowe powinny decydować o dostępie do zawodu sędziego lub prokuratora. W interesie wymiaru sprawiedliwości jest bowiem to, aby stanowiska te obejmowali najlepsi kandydaci.

Z uwagi na powyższe Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o podjęcie odpowiedniej inicjatywy legislacyjnej w tym zakresie.

47. Dyrektora Generalnego Służby Więziennej (IX.517.2564.2017 z 13 września 2018 r.) – w sprawie realizacji widzeń matek z małymi dziećmi w zakładach karnych.

W ostatnim czasie do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęły wnioski od matek wychowujących małe dzieci do lat trzech, które przybywają wraz z nimi do jednostek penitencjarnych, w celu realizacji widzenia z osobami pozbawionymi wolności.

Skarżące zwracają uwagę na utrudnienia, jakie napotykać mają ubiegając się o widzenie i w czasie jego realizacji. Do najważniejszych z nich należą: brak właściwych warunków do sprawowania opieki nad dziećmi – w szczególności brak wyodrębnionego w poczekalniach miejsca do karmienia i przewijania dziecka oraz stanowiska do podgrzewania posiłków lub napojów – oraz niemożność wnoszenia na salę widzeń produktów żywnościowych dla dzieci (mleka, wody w butelce), jak również artykułów higienicznych, takich jak jednorazowe pieluchy.

Zdaniem Rzecznika sale widzeń bądź przylegające do nich toalety powinny zostać wyposażone w przewijaki, zgodnie ze standardami przyjętymi w cywilizowanych społeczeństwach i wprowadzanymi w miejscach użyteczności

publicznej. Zagadnieniem wymagającym usystematyzowania wobec różnorodnej praktyki jednostek penitencjarnych jest także umożliwienie matce wzięcia ze sobą pieluchy na zmianę, bądź zaopatrzenie ją w pieluchy jakimi dysponuje zakład karny, w sytuacji gdy względy bezpieczeństwa determinują takie postępowanie.

Rzecznik wskazał ponadto, że matka wchodząc z małym dzieckiem na salę widzeń powinna mieć możliwość zabrania ze sobą mleka w butelce bądź słoiczka z jedzeniem dla dziecka. Małe dzieci mają różne obostrzenia czy ograniczenia pokarmowe i inne rozwiązania nigdy nie uwzględni potrzeb żywieniowych wszystkich dzieci.

Mając na względzie powyższe oraz uwzględniając fakt, że matki z małymi dziećmi są objęte konstytucyjną zasadą szczególnej pomocy ze strony władz publicznych, Rzecznik zwrócił się z prośbą do Dyrektora Generalnego SW o wydanie wytycznych, które ujednoczą w skali kraju postępowanie wobec tej kategorii osób. Poprosił także o poinformowanie o stanowisku zajęтым w przedmiotowej sprawie.

48. Głównego Inspektora Pracy i Głównego Inspektora Transportu Drogowego (III.7044.45.2018 z 14 września 2018 r.) – w sprawie uregulowania wymiaru przerw na odpoczynek kierowcom transportu miejskiego.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę na problem praktycznych trudności z zagwarantowaniem należytego wymiaru przerw na odpoczynek kierowcom transportu miejskiego, wykonującym przewozy regularne, których trasa nie przekracza 50 km.

Gwarantowane okresy odpoczynku takich kierowców wynikają z przepisów ustawy o czasie pracy kierowców. Okazuje się jednak, że istniejące regulacje nie zapewniają w praktyce kierowcom przerw w prowadzeniu pojazdu. Dzieje się tak dlatego, że ustawodawca nie dostrzegł występowania znacznych utrudnień w komunikacji miejskiej, związanych z zatorami ulicznymi, zmianami organizacji ruchu wskutek budowy lub remontu dróg, wypadkami drogowymi, awariami pojazdów itp. Wymusza to często na kierowcach jazdę bez przerwy w celu nadrobienia opóźnień w stosunku do założonego rozkładu jazdy.

Ze skarg kierowanych do Rzecznika wynika, że powyższa sytuacja nie jest objęta kontrolą sprawowaną przez Państwową Inspekcję Pracy oraz Inspekcję Transportu Drogowego, ponieważ obowiązujący system ewidencji czasu pracy kierowcy nie przewiduje wpisów dotyczących wyjazdu na trasę kursu oraz czasu przyjazdu na przystanek końcowy trasy. Ponadto wątpliwości budzić może już sama możliwość uznawania przerw międzykursowych na pętlach (przystankach) za przerwy w pracy, skoro kierowca pozostaje w autobusie udostępnionym pasażerom.

Aby uniknąć trudności z utrzymaniem odpowiedniego poziomu zatrudnienia kierowców wykonujących przewozy miejskie i podmiejskie, większość

przewoźników uznaje przerwy w prowadzeniu pojazdów za czas pracy. Powyższe rozwiązania nie eliminują niestety naruszeń przepisów dotyczących obowiązkowych przerw na odpoczynek w prowadzeniu pojazdów, mających przecież istotne znaczenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego, a także wymiar socjalny. Wymaga to, zdaniem Rzecznika, odpowiedniej zmiany regulacji ustawowej, która zapewni możliwość faktycznego korzystania z przerw przez kierowców wykonujących przewozy regularne w pełnej zgodzie z zasadami stosowania norm dotyczących okresów prowadzenia pojazdów, obowiązkowych przerw w prowadzeniu i gwarantowanych okresów odpoczynku.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się z prośbą o przedstawienie oceny regulacji prawnej na podstawie wyników kontroli czasu pracy kierowców wykonujących przewozy regularne.

49. Minister Edukacji Narodowej (XI.5601.4.2016 z 20 września 2018 r.) – w sprawie dostępności lekcji etyki i lekcji religii mniejszościowych.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę na zagadnienie dostępności lekcji etyki i lekcji religii mniejszościowych w ramach systemu edukacji szkolnej. Ograniczenia dostępności do zajęć religii mniejszościowych i etyki, a także szczegółowe rekomendacje co do działań, których podjęcie pozwoliłoby ograniczenia te wyeliminować, zostały przedstawione w raporcie Biura Rzecznika Praw Obywatelskich pt. „Dostępność lekcji religii wyznań mniejszościowych i lekcji etyki w ramach systemu edukacji szkolnej. Analiza i zalecenia”. Zarówno problemy zgłaszane przez rodziców, uczniów, organizacje pozarządowe oraz przedstawicieli kościołów mniejszościowych, jak i wspomniane wyżej rekomendacje nadal pozostają aktualne.

W ocenie Rzecznika wszelkie bariery w dostępie do lekcji religii mniejszościowych lub lekcji etyki, czy też nierówne traktowanie uczniów nieuczęszczających na lekcje religii organizowane w szkole stanowią przejawy dyskryminacji ze względu na religię i światopogląd w obszarze edukacji. Rzecznik z niepokojem przyjmuje informacje, że szkoły rzadko powiadamiają rodziców i uczniów o możliwości zorganizowania, na ich życzenie, lekcji religii mniejszości wyznaniowych i lekcji etyki. Powyższy problem był już przedmiotem wystąpienia z 8 listopada 2016 r. Rzecznik uzyskał wtedy odpowiedź, że obowiązek ten jest spełniany poprzez zamieszczenie na stronie internetowej resortu edukacji informacji dotyczącej organizowania zajęć z religii i etyki w publicznych przedszkolach i szkołach w roku szkolnym 2016/2017. Obecnie jednak, podobnie jak w ubiegłym roku szkolnym na stronie internetowej Ministerstwa, takiej informacji nie ma. Zdaniem Rzecznika nawet jednak gdyby została tam zamieszczona, to taka forma informowania rodziców i uczniów o przysługujących im prawach jest dalece niewystarczająca.

Dlatego Rzecznik zwrócił się do Minister z prośbą o podjęcie działań, których celem będzie nowelizacja rozporządzenia 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.

50. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (XI.7061.10.2018 z 21 września 2018 r.) – w sprawie rozwiązań dotyczących systemu orzekania o niepełnosprawności.

Rzecznik Praw Obywatelskich za szczególnie ważne dla ochrony praw osób z niepełnosprawnościami postrzega zadanie, jakie postawione zostało przed Międzyresortowym Zespołem do spraw Opracowania Systemu Orzekania o Niepełnosprawności oraz Niezdolności do Pracy, powołanym zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów. Wykonując jednocześnie funkcję niezależnego organu właściwego w sprawach monitorowania wdrażania postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych Rzecznik jest zobowiązany do zgłaszania uwag i ewentualnych zastrzeżeń odnośnie do projektowanych regulacji prawnych w sytuacji, gdy mogą one budzić wątpliwości co do tego, czy pozostają zgodne z celem i zasadami, na których – zgodnie z Konwencją – powinny być oparte wszelkie działania państwa na rzecz osób z niepełnosprawnościami.

W związku z powyższym Rzecznik zaznaczył, że niezwykle istotne jest, aby w toku projektowania rozwiązań ustawowych dotyczących osób z niepełnosprawnościami wysłuchany był głos tych osób oraz reprezentujących ich organizacji, zgodnie z art. 33 ust. 3 i art. 4 ust. 3 Konwencji. Tymczasem, jak wynika z informacji przekazanej przez Przewodniczącą Międzyresortowego Zespołu do spraw Opracowania Systemu Orzekania o Niepełnosprawności oraz Niezdolności do Pracy, opracowany przez ten Zespół projekt regulacji był konsultowany jedynie z dwoma ekspertami reprezentującymi organizacje wspierające osoby z niepełnosprawnościami. Zdaniem Rzecznika tego rodzaju konsultacji nie można uznać za spełniające standard konwencyjny. Przygotowany projekt ustawy, na kolejnym etapie prac, powinien stać się przedmiotem szerokich konsultacji społecznych, w których swoją ocenę proponowanych regulacji będą mogły wyrazić same osoby z niepełnosprawnościami oraz ich organizacje.

Przede wszystkim Rzecznik zwrócił uwagę na warstwę językową ww. projektu regulacji, która wpływa jednocześnie na postrzeganie osób z niepełnosprawnościami, a co za tym idzie na realną możliwość realizacji ich praw. Wprowadzenie orzekania „o niesamodzielności” stoi w sprzeczności z Konwencją i z aktualnym podejściem do niepełnosprawności opartym o prawa człowieka. Konwencja posługuje się terminem „osoby wymagające bardziej intensywnego wsparcia”, pozwalającym na określenie osób z niepełnosprawnościami, którym – ze względu na rodzaj i stopień niepełnosprawności – należy zapewnić dostosowane do potrzeb różne formy wsparcia w samodzielnym życiu, w miarę możliwości danej osoby. Istotne jest, aby nowy system orzeczniczy skupiał się na potencjale osoby z niepełnosprawnością, nie zaś na jej dysfunkcjach. W ocenie Rzecznika konieczne

jest zastosowanie w ramach systemu orzekania terminologii spójnej z Konwencją.

Ponadto, zdaniem Rzecznika zamieszczenie w orzeczeniu o niepełnosprawności symbolu przyczyny niepełnosprawności skutkuje ujawnieniem informacji o stanie zdrowia osoby niepełnosprawnej, co prowadzi do ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności jednostki – prawa do prywatności i autonomii informacyjnej. W ocenie Rzecznika ochrona prywatności osób z niepełnosprawnościami wymaga rezygnacji ze wskazywania w orzeczeniu symbolu przyczyny niepełnosprawności na rzecz innych narzędzi, które pozwoliłyby należycie zabezpieczyć obie strony stosunku pracy. Alternatywnym rozwiązaniem byłoby umożliwienie wskazywania w orzeczeniach o stopniu niepełnosprawności jedynie koniecznych dla danej osoby dostosowań i udogodnień w miejscu i procesie pracy zamiast symbolu rodzaju niepełnosprawności.

Rzecznik zwrócił się do Minister z prośbą o udostępnienie przedstawionego przez Międzyresortowy Zespół do spraw Opracowania Systemu Orzekania o Niepełnosprawności oraz Niezdolności do Pracy projektu ustawy oraz materiałów analitycznych przygotowanych w ramach prac tego Zespołu, wskazanych w ww. zarządzeniu Prezesa Rady Ministrów z 2 lutego 2017 r. Poprosił także o przekazanie stanowiska odnośnie do rezygnacji w projektowanym systemie orzekania o niepełnosprawności ze wskazywania we właściwych orzeczeniach symbolu niepełnosprawności, a także rozważenie wprowadzenia zmian do procedowanej aktualnie nowelizacji przepisu art. 6b ust. 3 ustawy o rehabilitacji zawodowej.

51. Dyrektora Generalnego Służby Więziennej (IX.517.225.2016 z 24 września 2018 r.) – w sprawie zasad realizacji paczek żywnościowych w jednostkach penitencjarnych.

W Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich podjęte zostało postępowanie wyjaśniające w sprawie skargi osadzonego, który żalił się na niewłaściwe realizowanie w Zakładzie Karnym prawa osadzonych do otrzymania paczki żywnościowej. Podnosił m.in., że w ramach tzw. e-paczki nie można zamówić owoców i warzyw. Przedstawiony problem dotyczy nie tylko osadzonych w tym konkretnym Zakładzie Karnym, lecz ma znacznie szerszy zasięg.

W toku prowadzonego postępowania wyjaśniającego ustalono, że brak owoców i warzyw w asortymencie towarów dostępnych w Zakładzie Karnym w ramach e-paczki, wynika z decyzji podmiotu realizującego uprawnienia osadzonych do otrzymania paczek żywnościowych. Podmiot ten stoi na stanowisku, że nie ma możliwości realizacji zamówienia na paczkę zawierającą owoce lub warzywa z uwzględnieniem dokładnej wagi zamówionego i opłaconego towaru. Niedopuszczalne jest natomiast dzielenie (krojenie) owoców i warzyw dostarczanych w paczkach celem osiągnięcia zamówionej wagi, gdyż większość z tych produktów utraciłaby swoje walory jeszcze przed

dostarczeniem paczki do osadzonego. Z tego właśnie powodu owoce i warzywa są dostępne wyłącznie w drodze zakupów realizowanych w ramach tzw. wypiski.

Rzecznik zwrócił uwagę, że nie wszyscy osadzeni posiadają środki finansowe, aby dokonywać zakupów w drodze wypiski. Osoby te, nie mogąc otrzymać owoców i warzyw w paczce, zostają pozbawione możliwości uzupełnienia swego żywienia o te produkty przez cały okres odbywania kary, bowiem nie mogą pozyskać ich w żaden inny sposób. Ponadto, zdaniem Rzecznika, argument przedstawiony przez podmiot realizujący uprawnienia osadzonych do otrzymania paczek żywnościowych wydaje się słuszny jedynie częściowo. Nie wszystkie warzywa i owoce są bowiem trudne do odważenia w pożądanej ilości. W przypadku niektórych owoców czy warzyw cena może być skalkulowana za sztukę, a nie za kilogram. Podmiot prowadzący kantinę mógłby również poszerzyć swoją ofertę towarową o produkty w opakowaniach o ściśle określonej wadze. Rozwiązania problemu można poszukiwać także w drodze modyfikacji zasad realizacji paczek żywnościowych.

Rzecznik zwrócił się do Dyrektora Generalnego SW z prośbą o spowodowanie podjęcia działań w celu wypracowania odpowiedniej praktyki lub dokonania takiej zmiany zasad dotyczących sporządzania paczek, aby zapewnić wszystkim osobom przebywającym w zakładach karnych i aresztach śledczych możliwość zamówienia warzyw i owoców w ramach realizacji prawa do otrzymania paczki żywnościowej.

52. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (XI.543.13.2018 z 24 września 2018 r.) – w sprawie praktyk stosowanych wobec cudzoziemców na przejściu granicznym w Terespolu.

Rzecznik Praw Obywatelskich z uwagą i niepokojem obserwuje sytuację panującą na kolejowym przejściu granicznym pomiędzy Polską i Białorusią w Terespolu. Przez to przejście graniczne do Polski wjeżdżają lub próbują wjechać, cudzoziemcy pochodzący głównie z Czeczenii i Tadżykistanu, którzy nie posiadają dokumentów uprawniających do przekroczenia granicy, ale przystępując do odprawy granicznej deklarują funkcjonariuszom Straży Granicznej zamiar złożenia w Polsce wniosku o udzielenie im ochrony międzynarodowej. Każda osoba, która na granicy zgłosi chęć ubiegania się o wspomnianą ochronę, powinna zostać wpuszczona na terytorium Polski, a funkcjonariusze właściwej miejscowo placówki Straży Granicznej zobowiązani są przyjąć od niej odpowiedni wniosek. Takie działanie zapewnić ma możliwość faktycznej realizacji postanowień Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, zobowiązującej państwa-strony do podejmowania wysiłków na rzecz zapewniania osobom poszukującym ochrony przed prześladowaniem w kraju pochodzenia możliwości korzystania z podstawowych praw i wolności człowieka w innym, bezpiecznym dla nich państwie.

Tymczasem, co najmniej od 2015 r., do Biura RPO regularnie wpływają skargi od osób, którym Komendant Placówki Straży Granicznej w Terespolu

odmawia prawa wjazdu do Polski bez względu na składane podczas odprawy deklaracje. Skarżący, w większości rodziny z dziećmi, codziennie przyjeżdżają pociągiem z białoruskiego Brześcia, przystępują do odprawy granicznej i, jak twierdzą za każdym razem zgłaszają funkcjonariuszom chęć ubiegania się w Polsce o ochronę międzynarodową. Według relacji skarżących, funkcjonariusze Straży Granicznej deklaracji takich nie przyjmują jednak do wiadomości i nie dopuszczają do złożenia wniosku o wspomnianą ochronę.

Wizytacja przeprowadzona w maju br. przez przedstawicieli Biura Rzecznika na kolejowym przejściu granicznym w Terespolu potwierdziła potrzebę stworzenia prawnych gwarancji skutecznego dostępu cudzoziemców do procedur rozpatrzenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Obowiązujące prawo, ani praktyka postępowania Straży Granicznej, takich gwarancji nie zapewniają. Rzecznik przypomniał, że to właśnie rozpytania stanowią kluczowy moment odprawy granicznej i to, jakie informacje przekáže na tym etapie cudzoziemiec i jak zostaną one potraktowane przez funkcjonariusza SG, ma istotny wpływ na ewentualne skorzystanie przez cudzoziemca z prawa do ubiegania się w Polsce o ochronę międzynarodową. Obecnie ten ważny etap odprawy granicznej dokumentowany jest wyłącznie w formie wewnętrznej notatki służbowej, której treść całkowicie zależy od funkcjonariusza prowadzącego odprawę i w żaden sposób nie może zostać zweryfikowana, ani przez samych cudzoziemców, ani nawet przez funkcjonariuszy SG sprawujących nadzór służbowy nad funkcjonowaniem przejścia granicznego.

Konsekwencją stosowanej, niewystarczającej zdaniem Rzecznika, formy dokumentowania przebiegu rozpytań jest też ograniczona skuteczność odwołań wnoszonych przez cudzoziemców od decyzji Komendanta Placówki SG, odmawiających im prawa wjazdu do Polski. Cudzoziemiec wnoszący takie odwołanie nie ma bowiem żadnych dowodów na to, jakie informacje rzeczywiście przekazał funkcjonariuszowi podczas odprawy, a tym samym nie ma realnych szans na podważenie wiarygodności zapisów poczynionych przez funkcjonariusza w notatce służbowej. Z drugiej strony, w ewentualnym postępowaniu odwoławczym także funkcjonariusz w żaden sposób nie może potwierdzić, że poczyniony w notatce zapis oddaje faktyczną treść wypowiedzi cudzoziemca i zawiera wszystkie istotne w sprawie informacje. W konsekwencji dokument ten ma niewielką moc dowodową, choć odgrywa kluczową rolę dla możliwości złożenia przez cudzoziemca wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o podjęcie inicjatywy legislacyjnej koniecznej do wprowadzenia do obowiązującego porządku prawnego regulacji, które ustanowią zasadę protokolowania rozmów przeprowadzanych z cudzoziemcami w ramach kontroli granicznej II linii. Poprosił także o szczegółowe ustosunkowanie się do przedstawionych w niniejszym wystąpieniu postulatów oraz uwag i opinii.

53. Ministra Zdrowia (IX.517.3741.2016 z 25 września 2018 r.) – w sprawie umożliwienia internowanym odbywania spotkań z bliskimi w warunkach zwiększonej intymności.

W toku badania sprawy indywidualnej Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę na kwestię umożliwienia osobom, wobec których wykonywany jest środek zabezpieczający w postaci umieszczenia w zakładzie psychiatrycznym, odbywania spotkań z rodziną w warunkach zwiększonej intymności, tj. w oddzielnym pomieszczeniu, bez nadzoru personelu.

Rzecznik zauważył, że pobyt w zakładzie psychiatrycznym w ramach środka zabezpieczającego jest niekiedy długoterminowy. Często przez kilka, a nawet kilkanaście lat pacjenci w ogóle nie opuszczają szpitala. Długotrwałe odseparowanie od bliskich sprawia, że więzi rodzinne mogą ulegać osłabieniu. Stąd, podtrzymanie relacji łączących osobę internowaną z najbliższymi: współmałżonkami, rodzicami, dziećmi, rodzeństwem, ma znaczenie zarówno w procesie zdrowienia pacjenta, jak i dla zapewnienia mu późniejszego właściwego funkcjonowania w środowisku po opuszczeniu szpitala. Zdaniem Rzecznika powinno się podejmować działania, które będą sprzyjały umacnianiu tych więzi. Umożliwienie odbywania spotkań z najbliższymi w warunkach zwiększonej intymności, w oddzielnym pomieszczeniu, bez nadzoru personelu, jest jednym z działań służących temu celowi.

Rzecznik wskazał, że obecnie przepisy nie regulują sposobu odbywania przez osoby internowane spotkań z osobami odwiedzającymi. Tym samym istnieje możliwość realizacji takich spotkań na osobności, bez dozoru personelu, jeśli stosowną decyzję podejmie kierownik zakładu psychiatrycznego. Mimo jednak, iż przepisy nie wykluczają takiej możliwości, a opinie ekspertów z dziedziny psychiatrii są przychylne stosowaniu takiego rozwiązania w stosunku do tej części pacjentów, których stan zdrowia na to pozwala, spotkania osób internowanych z rodziną w tej formie nie są realizowane.

W opinii Rzecznika zawarcie w przepisach wyraźnej podstawy prawnej do odbywania tego typu spotkań umożliwi wyznaczenie w zakładach psychiatrycznych odpowiednich pomieszczeń, w których takie widzenia będą mogły się odbywać. W chwili obecnej w przeważającej części szpitali nie ma bowiem nawet ogólnych sal odwiedzin, pacjenci spotykają się z rodzinami w salach dziennego pobytu lub w salach mieszkalnych, gdzie przebywają także inni pacjenci. Dzięki ujęciu w przepisach, informacja o możliwości i potrzebie realizacji spotkań z bliskimi w warunkach większej intymności szerzej dotrze do wszystkich zainteresowanych: personelu, ale także pacjentów i ich rodzin.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z wnioskiem o podjęcie inicjatywy prawodawczej w celu wprowadzenia do przepisów rozporządzenia norm regulujących korzystanie przez osoby internowane ze spotkań z rodziną w warunkach zwiększonej intymności, w osobnym pomieszczeniu, bez obecności personelu.

**54. Ministra Inwestycji i Rozwoju (IV.7000.44.2015 z 26 września 2018 r.)
– w sprawie potrzeby prawnego uregulowania materii dotyczącej
dopuszczalnych poziomów stężeń szkodliwych substancji.**

Rzecznik Praw Obywatelskich podniósł brak przepisów stanowiących materialnoprawną podstawę do stwierdzenia naruszenia wymagań higienicznych i zdrowotnych przez właściwe organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej w zakresie dopuszczalnych stężeń i natężeń czynników szkodliwych dla zdrowia, wydzielanych przez materiały budowlane, urządzenia i elementy wyposażenia w pomieszczeniach przeznaczonych na pobyt ludzi, podkreślając, że wydane w tym przedmiocie zarządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 12 marca 1996 r., nie stanowi aktu prawnego, który jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego.

W ocenie Rzecznika sprawa uregulowania dopuszczalnych stężeń i natężeń czynników szkodliwych dla zdrowia, wydzielanych przez materiały budowlane, urządzenia i elementy wyposażenia w pomieszczeniach przeznaczonych na pobyt ludzi, wymaga pilnej interwencji ustawodawcy. W obecnym stanie prawnym ww. zarządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej nie może stanowić podstawy materialnoprawnej decyzji administracyjnej. Oznacza to w szczególności, że w przypadku stwierdzenia przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej, iż w pomieszczeniu przeznaczonym na pobyt ludzi stężenie substancji chemicznych jest znacznie przekroczone, co stwarza zagrożenie dla zdrowia ludzi, organy te nie mogą wszcząć postępowania administracyjnego, gdyż nie posiadają do tego podstaw prawnych; działanie takie nie licowałoby z zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz zasadą praworządności postępowania organów.

Rzecznik zwrócił uwagę, że określenie dopuszczalnych stężeń czynników szkodliwych dla zdrowia wydzielanych przez materiały budowlane, urządzenia i elementy wyposażenia w pomieszczeniach przeznaczonych na pobyt ludzi, jest oczywistą i niezbędną koniecznością dla ochrony niezwykle ważnej wartości konstytucyjnej, jaką jest ochrona życia i zdrowia ludzkiego. W sytuacji braku możliwości opierania na zarządzeniu Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z 1996 r. decyzji administracyjnych i innych rozstrzygnięć mających wpływ na prawa i wolności obywatelskie, iluzoryczna staje się możliwość wypełniania za pomocą tego aktu wynikających z Konstytucji obowiązków państwa w zakresie zapewnienia obywatelom ochrony życia i zdrowia w pomieszczeniach przeznaczonych na pobyt ludzi.

Zaniepokojenie Rzecznika budzi ponad 20-letnie zaniechanie ustawodawcy w sprawie uregulowania zagadnień objętych wspomnianym zarządzeniem Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej. Konieczne wydaje się także rozszerzenie katalogu czynników szkodliwych dla zdrowia ludzi, których szkodliwość została stwierdzona na przestrzeni ostatnich 20 lat.

Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o pilne podjęcie stosownej inicjatywy legislacyjnej mającej na celu prawne

uregulowanie materii objętej ww. zarządzeniem Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej oraz o poinformowanie o zajętym stanowisku.

55. Ministra Sprawiedliwości (KMP.570.3.2017 z 27 września 2018 r.) – w sprawie zapewnienia osobie zatrzymanej kontaktu z obrońcą od samego początku zatrzymania.

W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik Praw Obywatelskich ponownie przedstawił problem dotyczący możliwości zagwarantowania osobom zatrzymanym przez Policję lub inne służby kontaktu z obrońcą od samego początku zatrzymania.

Do tortur dochodzi bowiem najczęściej bezpośrednio po zatrzymaniu. Stosuje się je wobec osób najsłabszych, nie mających odpowiednich środków finansowych na zapewnienie sobie pomocy prawnej z wyboru. Rzecznik zauważył, że obecność obrońcy od pierwszych chwil zatrzymania umożliwiłaby należyte poinformowanie zatrzymanego o przysługujących mu prawach, ich praktyczną realizację i fachową interwencję tam, gdzie prawa te są naruszane. Taki kontakt ułatwiłby też dostęp do mechanizmów skargowych oraz sprzyjał poczuciu bezpieczeństwa i pozytywnie wpływał na kondycję psychiczną osoby pozbawionej wolności.

Ponieważ dostęp zatrzymanego do obrońcy od początku zatrzymania uważany jest za podstawową gwarancję prewencji tortur, na co wskazują międzynarodowe standardy, instytucje monitorujące i środowiska eksperckie, Rzecznik widzi pilną potrzebę wprowadzenia opisanego wyżej rozwiązania w polskim systemie prawnym. Aby system ten był skuteczny musi objąć swoim zasięgiem wszystkie osoby zatrzymane, w tym także niezamożne. Niewątpliwie rozwiązanie takie będzie służyć zarówno obywatelom, funkcjonariuszom służb dokonujących zatrzymania, jak i całemu wymiarowi sprawiedliwości.

Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o podjęcie inicjatywy legislacyjnej w przedstawionej kwestii.

56. Ministra Sprawiedliwości (IV.7024.22.2018 z 28 września 2018 r.) – w sprawie realizacji przez osoby bliskie kontaktów z dorosłą osobą ubezwłasnowolnioną całkowicie.

W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik ponownie przedstawił problem dotyczący możliwości realizacji przez osoby bliskie kontaktów z dorosłą osobą ubezwłasnowolnioną całkowicie, w sytuacji, gdy opiekun takiej osoby utrudnia, bądź uniemożliwia kontakty.

W ocenie Rzecznika konieczne jest pilne rozważenie dokonania zmian w procedurze cywilnej, które umożliwiłyby sądowi, na skutek sygnału przekazanego przez same zainteresowane osoby, wszczęcie postępowania w tego typu sprawach z urzędu. Obecnie ani osoba ubezwłasnowolniona, ani jej osoby bliskie nie mogą same uruchomić postępowania w kwestii wydania opiekunowi przez sąd odpowiednich zarządzeń regulujących kontakty między tymi osobami,

ani też sąd nie może takiego postępowania wszcząć sam z urzędu. Proponowane w orzecznictwie rozwiązania praktyczne w znaczący sposób komplikują sposób procedowania w takich sprawach. Uzależniają bowiem działania sądów od uprzedniej decyzji podmiotów trzecich (Rzecznik Praw Obywatelskich, prokuratura, organizacja pozarządowa), które to podmioty mogą nie mieć wglądu we wszystkie istotne okoliczności sprawy, co utrudni bądź uniemożliwi zajęcie obiektywnego i odpowiedzialnego stanowiska.

Zdaniem Rzecznika, w sytuacji, gdy osoby uprawnione do ochrony ich życia rodzinnego i prywatnego nie mogą własnym działaniem doprowadzić do zainicjowania postępowania sądowego, które umożliwi im realizację wzajemnych kontaktów, a co więcej także sąd opiekuńczy nie może z urzędu takiego postępowania zainicjować, jeśli widzi ku temu uzasadnienie, jest nie do pogodzenia z konstytucyjną zasadą ochrony życia prywatnego i rodzinnego.

Rzecznik zwrócił się do Ministra o poinformowanie o zajętym stanowisku.

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

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

II.510.685.2018 z 10 lipca 2018 r. – kasacja dotycząca wydania wyroku nakazowego, pomimo istnienia wątpliwości co do winy obwinionego.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że wykroczenie stypizowane w art. 98 Kodeksu wykroczeń polega na prowadzeniu pojazdu poza drogą publiczną bez zachowania należytej ostrożności i spowodowaniu zagrożenia dla innych osób. Popelniając wykroczenie sprawca musi naruszyć ogólne zasady bezpieczeństwa związane z ruchem pojazdów. Należy podkreślić, że do zagrożenia bezpieczeństwa innych osób musi dojść w wyniku niezachowania należytej ostrożności przez prowadzącego pojazd przy jego prowadzeniu. Pomiędzy prowadzeniem pojazdu, a spowodowaniem niebezpieczeństwa wystąpić musi swoistego rodzaju związek przyczynowo–skutkowy. Tymczasem, na podstawie zgromadzonego w niniejszym postępowaniu materiału dowodowego, którym dysponował Sąd, nie można było bezsprzecznie uznać, że wina obwinionego nie budzi wątpliwości. Przeciwnie, analiza ta skutkuje powstaniem wątpliwości co do możliwości zarzucalności czynu spełniającego znamiona z art. 98 k.w. Wniosek ten potwierdza również opis czynu.

W ocenie Rzecznika, opierając się na zgromadzonym materiale dowodowym, nie można było więc bezsprzecznie stwierdzić, co jest niezbędne do przypisania popełnienia wykroczenia z art. 98 k.w., a także zastosowania trybu nakazowego, że do zagrożenia bezpieczeństwu innych osób doszło wskutek kierowania pojazdem bez zachowania należytej ostrożności.

II.510.263.2017 z 17 lipca 2018 r. – kasacja dotycząca nieprawidłowego zawiadomienia oskarżonego o terminie rozprawy, rozpoznania sprawy pod jego nieobecność oraz wydania wyroku zaocznego.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę, że w aktach niniejszej sprawy brak jest dowodu doręczenia oskarżonemu wezwania na rozprawę wyznaczoną na dzień 9 czerwca 2011 r. W zaistniałej sytuacji procesowej, w ocenie Rzecznika, brak było podstaw do uznania przez Sąd I instancji, że oskarżonemu doręczono wezwanie, a w konsekwencji, że zachodzą przesłanki do przeprowadzenia rozprawy pod nieobecność oskarżonego i wydania wyroku zaocznego. Przeprowadzenie przez Sąd Rejonowy rozprawy naruszyło w sposób rażący przepisy art. 132 § 1 k.p.k. oraz art. 479 § 1 k.p.k., a konsekwencją tego uchybienia było pozbawienie oskarżonego prawa do obrony. Naruszenie obowiązku zapewnienia oskarżonemu możliwości osobistego uczestniczenia w rozprawie głównej i obrony na niej swoich praw i interesów Rzecznik ocenił jako

uchybiecie o charakterze rażącym, które mogło mieć istotny wpływ na treść zapadłego wyroku.

II.511.582.2017 z 20 lipca 2018 r. – kasacja dotycząca wydania wyroku nakazowego wobec oskarżonej, pomimo zaistnienia negatywnej przesłanki procesowej w postaci przedawnienia karalności przypisanego jej czynu.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że jak wynika z zaskarżonego wyroku, Sąd Rejonowy uznał, że oskarżona dopuściła się we wrześniu 2007 r. czynu z art. 286 § 3 k.k. w zw. z art. 286 § 1 k.k., a więc przestępstwa zagrożonego karami grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat dwóch. Zgodnie z dyspozycją art. 101 § 1 pkt 4 k.k. w przypadku, gdy czyn stanowi występki zagrożony karą pozbawienia wolności nie przekraczającą trzech lat lub jedynie karą grzywny, czy ograniczenia wolności, jego karalność ustaje, jeżeli od czasu jego popełnienia upłynęło 5 lat. Rzecznik wskazał, że w oparciu o powyższe, karalność przypisanego oskarżonej przestępstwa upłynęła we wrześniu 2012 r. i nie została przedłużona w oparciu o dyspozycję art. 102 k.k., ponieważ postępowanie w niniejszej sprawie zostało wszczęte dopiero w marcu 2015 r., a więc już po upływie terminu przedawnienia. Postanowienie o przedstawieniu podejrzanym zarzutów wydano w dniu 1 marca 2017 r. W ocenie Rzecznika Sąd Rejonowy zmieniając kwalifikację prawną czynu zarzucanego oskarżonej nie dostrzegł wynikających stąd konsekwencji prawnych, które obliżowały Sąd do umorzenia postępowania.

Kasacja uwzględniona (wyrok z 7 sierpnia 2018 r., sygn. akt IV KK 456/18).

Z prawomocnego wyroku Sądu Rejonowego wynika, że oskarżona dopuściła się we wrześniu 2007 r. czynu z art. 286 § 3 w zw. z art. 286 § 1 Kodeksu karnego, a więc przestępstwa w typie uprzywilejowanym, zagrożonego karami grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat dwóch. Sąd Najwyższy przypomniał, że zgodnie z art. 101 § 1 pkt 4 Kodeksu karnego w przypadku, gdy czyn stanowi występki zagrożony karą pozbawienia wolności nieprzekraczającą trzech lat lub jedynie karą grzywny, czy ograniczenia wolności, jego karalność ustaje, jeżeli od czasu jego popełnienia upłynęło 5 lat. W związku z tym poza sporem jest, że karalność przypisanego oskarżonej występku z art. 286 § 3 k.k. upłynęła we wrześniu 2012 r. W realiach przedmiotowej sprawy nie doszło bowiem do przedłużenia okresu przedawnienia, zgodnie z unormowaniem art. 102 Kodeksu karnego.

II.511.445.2018 z 26 lipca 2018 r. – kasacja w sprawie przypisania oskarżonemu przestępstwa, pomimo braku w jego działaniu znamion czynu zabronionego.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich zaskarżone orzeczenie Sądu Powiatowego nie może się ostać, ponieważ zapadło z rażącym naruszeniem prawa materialnego, co mogło mieć istotny wpływ na jego treść. Jak wynika bowiem z materiału dowodowego zgromadzonego i ujawnionego w toku

postępowania w przedmiocie odtworzenia zaginionych akt, zarzucony i przypisany czyn w istocie dotyczył wydarzeń związanych z brutalną, siłową eksmisją jednej z parafii, przeprowadzoną przez siły milicyjne w dniu 30 maja 1960 r. w Z.G. Rzecznik zauważył, że odnośnie charakteru tych zajęć i ich prawno-historycznej oceny wypowiadał się Sąd Najwyższy stwierdzając, że wydarzenia, które rozegrały się tego dnia w Z.G. stanowiły wyraz społecznego oporu przed brutalną i bezprawną ingerencją władz państwowych w sferę życia religijnego. Zdaniem Sądu bezprawną, gdyż naruszającą art. 70 ust. 1 ówczesnie obowiązującej Konstytucji PRL z 1952 r., gwarantującą wolność sumienia i wyznania, a kościołom swobodne wypełnianie ich funkcji religijnych. Ponadto, w ocenie Sądu przypisanie wówczas skazanym działania z pobudek chuligańskich było oczywistym nadużyciem, kamuflującym rzeczywiste społeczne tło wydarzeń. Co więcej, także przypisania przestępstwa z art. 133 § 1 k.k. z 1932 r. (czynna napaść na urzędnika) nie można ocenić jako zasadne. Wszak stroną, która sprowokowała całe wydarzenia, a przede wszystkim rozpoczęła czynną akcję pacyfikującą protest społeczny byli przedstawiciele totalitarnej władzy, bezpardonowo zmierzający wówczas do dyskredytacji Kościoła, ograniczenia jego wpływów społecznych i okazania własnej siły.

Zdaniem Rzecznika wskazane stanowisko Sądu Najwyższego w pełni znajduje zastosowanie w realiach przedmiotowej sprawy. Wobec tego należy uznać, że zachowanie nieletniego nie wyczerpywało znamion przypisanego mu czynu zabronionego, zaś ściganie karne i skazanie oskarżonego miało formę represji na uczestnikach społecznego sprzeciwu wobec działań ówczesnej władzy.

Kasacja uwzględniona (wyrok z 25 września 2018 r., sygn. akt V KK 345/18).

W ocenie Sądu Najwyższego uczestnicy zajęć, jakie rozegrały się w dniu 30 maja 1960 r., działali w ramach słusznego protestu i oporu przeciwko eksmisji Parafii Rzymskokatolickiej z budynku zajmowanego przez nią od 1945 r. Zdaniem Sądu skazanie oskarżonego było skazaniem oczywiście niesłusznym w rozumieniu art. 537 § 2 k.p.k. Rozstrzygający w sprawie skład Sądu Najwyższego podziela w tym zakresie stanowisko wyrażone już poprzednio przez Sąd Najwyższy, że wydarzenia, które rozegrały się tamtego dnia stanowiły wyraz społecznego oporu przed brutalną i bezprawną ingerencją władz państwowych w sferę życia religijnego. W tym stanie rzeczy Sąd Najwyższy, podzielaając stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich o rażącym naruszeniu prawa materialnego, uchylił wyrok Sądu Powiatowego wobec oczywistej niesłuszności skazania i uniewinnił skazanego.

II.510.192.2015 z 27 lipca 2018 r. – kasacja dotycząca naruszenia zakazu *reformationis in peius*.

Wyrokiem Sądu Rejonowego oskarżonej przypisano nieprawomocnie podżeganie do popełnienia występku z art. 233 § 1 k.k. Za czyn ten została jej wymierzona samoistna grzywna 100 stawek dziennych, przy przyjęciu jednej

stawki w kwocie 20 zł. Powyższe orzeczenie nie zostało zaskarżone na niekorzyść oskarżonej, natomiast w części jej dotyczącej w całości na korzyść oskarżonej zaskarżył je obrońca. Apelacja zawierała wniosek końcowy o warunkowe umorzenie postępowanie karnego wobec oskarżonej i orzeczenie wobec niej świadczenia pieniężnego w kwocie 1000 zł na rzecz Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym i Pomocy Postpenitencjarnej. Sąd Okręgowy uwzględniając częściowo powyższy środek odwoławczy, zmienił wyrok Sądu I instancji w ten sposób, że warunkowo umorzył postępowanie karne prowadzone przeciwko oskarżonej na okres próby 2 lat. Ponadto orzekł wobec niej świadczenie pieniężne na rzecz Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym i Pomocy Postpenitencjarnej w wysokości 10.000 zł.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że zgodnie z art. 434 § 1 zd. 1 k.p.k. Sąd odwoławczy może orzec na niekorzyść oskarżonego tylko wtedy, gdy wniesiono na jego niekorzyść środek odwoławczy, a także tylko w granicach zaskarżenia, chyba że ustawa stanowi inaczej. Z powyższego wynika, że w razie braku środka odwoławczego na niekorzyść oskarżonego każde rozstrzygnięcie zwiększające finalnie dolegliwość reakcji za przypisane oskarżonemu przestępstwo jest prawnie niedopuszczalne. Zdaniem Rzecznika na etapie postępowania odwoławczego Sąd był związany dokonanyymi przez Sąd merytoryczny ustaleniami co do sytuacji osobistej i majątkowej oskarżonej i nie dysponował danymi wskazującymi na jej zmianę, jak też żadnymi innymi pozwalającymi na przyjęcie, że korzystniejszym rozwiązaniem dla oskarżonej będzie warunkowe umorzenie postępowania przy jednoczesnym tak diametralnym zwiększeniu dolegliwości finansowej.

II.510.767.2018 z 31 lipca 2018 r. – kasacja w sprawie naruszenia prawa materialnego polegającego na zobowiązaniu oskarżonego do naprawienia szkody poprzez zapłatę na rzecz pokrzywdzonego, podczas gdy oskarżony naprawił szkodę w znacznej części przed wydaniem wyroku.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że obowiązek naprawienia szkody, przewidziany w unormowaniu art. 46 § 1 Kodeksu karnego, odnosi się tylko do szkody realnie wyrządzonej, a więc takiej, której nie naprawiono (w całości lub w części). Środek ten nie ma charakteru represji i zmierza jedynie do wyrównania straty, która wynikała z przestępstwa. W niniejszej sprawie bezspornym jest, że oskarżony przed wydaniem wyroku, zwrócił pokrzywdzonemu kwotę 20 000 zł. Oświadczenie pokrzywdzonego o przyjęciu przedmiotowej kwoty znajduje się w aktach sądowych. Ponadto, w protokole rozprawy głównej z dnia 20 czerwca 2013 r. Przewodniczący ujawnił, że do akt wpłynęło potwierdzenie dokonania wpłaty na rzecz pokrzywdzonego w wymienionej kwocie. Również sam oskarżony wielokrotnie podkreślał, że naprawił szkodę prawie w całości.

W świetle powyższego, jako oczywiste jawi się, że Sąd Rejonowy wydając wyrok nie uwzględnił faktu odzyskania przez pokrzywdzonego kwoty 20 000 zł.

Rzecznik zauważył zatem, że Sąd orzekając wobec oskarżonego, na podstawie art. 46 § 1 k.k., obowiązek naprawienia szkody, orzekł w sposób sprzeczny ze wskazanym przepisem, nie uwzględniając częściowego naprawienia szkody, co stanowiło jego rażące naruszenie, które miało istotny wpływ na treść wydanego orzeczenia.

II.511.219.2018 z 1 sierpnia 2018 r. – kasacja w sprawie zaniechania przeprowadzenia przez Sąd odwoławczy wszystkich dostępnych dowodów.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich Sąd oddalając wnioski dowodowe obrony i nie przeprowadzając wszystkich dostępnych dowodów, mogących przyczynić się do weryfikacji wiarygodności wyjaśnień ściganego, oparł orzeczenie nie na podstawie całokształtu okoliczności mających znaczenie dla rozstrzygnięcia i ocenił ten niepełny materiał zbyt jednostronnie, na niekorzyść ściganego. To zaś doprowadziło do naruszenia przepisów postępowania karnego, poprzez przedwczesne i tym samym bezpodstawne uznanie, że nie istnieją bezwzględne przeszkody ekstradycyjne. Zdaniem Rzecznika procedowanie Sądu Apelacyjnego razi niekonsekwencją. Z jednej strony, Sąd Apelacyjny w ślad za Sądem I instancji wskazuje, że brak jest dowodów, że ścigany był osobą zaangażowaną w działalność polityczną i postępowanie karne jest represją za tego rodzaju działalność i nie ma podstaw do obawy, że w państwie żądającym wydania może dojść do naruszenia wolności i praw osoby wydanej. Z drugiej jednak strony Sąd Apelacyjny oddalił wnioski dowodowe obrony, uniemożliwiając ściganemu ich przedstawienie.

II.511.1150.2015 z 9 sierpnia 2018 r. – kasacja w sprawie rozpoznania apelacji w złym składzie Sądu odwoławczego.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że Sąd Najwyższy w uchwale 7 sędziów z dnia 27 października 2005 r., sygn. akt I KZP 38/05, wyraził jednoznaczny pogląd, że: „Sąd odwoławczy, po wydaniu przez prezesa sądu okręgowego zarządzenia, o którym mowa w art. 476 § 1 zd. 3 k.p.k., może rozpoznać apelację w składzie jednego sędziego tylko wówczas, gdy sąd pierwszej instancji wydał w takim składzie wyrok orzekając w postępowaniu uproszczonym”.

Zgodnie z powyższym judykatem, zarządzeniem Przewodniczącego Wydziału z dnia 30 czerwca 2015 r. sprawa została wyznaczona do rozpoznania w składzie trzyosobowym. Kolejne zarządzenie Przewodniczącego Wydziału o wyznaczeniu rozprawy odwoławczej w tej samej sprawie, ale w składzie jednoosobowym zostało wydane w dniu 1 października 2015 r., a zatem po wejściu w życie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw. W wykonaniu tego zarządzenia, Sąd Okręgowy rozpoznał sprawę w postępowaniu odwoławczym i wydał wyrok w składzie jednego sędziego. Tymczasem przepis art. 30 ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw stanowi, że jeżeli na podstawie niniejszej

ustawy nastąpiła zmiana właściwości lub składu sądu, do czasu zakończenia postępowania w danej instancji orzeka sąd dotychczas właściwy lub w dotychczasowym składzie. W realiach tej sprawy postępowanie odwoławcze w Sądzie II instancji zostało wszczęte w dniu 29 czerwca 2015 r., czyli przed dniem 1 lipca 2015 r., a zatem zgodnie z przytoczonym wyżej przepisem intertemporalnym powinno zostać zakończone w dotychczas właściwym, trzyosobowym składzie sądu.

BPK.511.90.2017 z 9 sierpnia 2018 r. – kasacja w sprawie naruszenia prawa karnego materialnego.

Sąd Wojewódzki postanowieniem z dnia 13 maja 1993 r. nie uwzględnił na postawie art. 1 ust.1 i art. 13 ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego wniosku K.B., syna E.B., skazanego postanowieniem Specjalnego Sądu Karnego w Krakowie z dnia 15 marca 1946 r., w przedmiocie stwierdzenia nieważności orzeczenia w trybie ww. ustawy. Uzasadniając wydane postanowienie Sąd stwierdził, że z uwagi na działanie E.B. w czasie okupacji, a nie w okresie powojennym (01.01.1944 r.–31.12.1956 r.), brak jest podstawy do stwierdzenia nieważności orzeczenia Specjalnego Sądu Karnego w Krakowie na podstawie przepisów ww. ustawy.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że art. 1 ust.1 ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. stanowi, że uznaje się za nieważne orzeczenie wydane przez polskie organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości lub przez organy pozasądowe w okresie od rozpoczęcia ich działalności na ziemiach polskich, począwszy od 1 stycznia 1944 r. do 31 grudnia 1956 r., jeżeli czyn zarzucony lub przypisany był związany z działalnością na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego albo orzeczenie wydano z powodu takiej działalności, jak również orzeczenia wydane za opór przeciwko kolektywizacji wsi i obowiązkowym dostawom.

W świetle jednobrzmiącej treści tego przepisu Sąd Wojewódzki błędnie zatem przyjął, że art. 1 ust.1 ustawy uzależniał stwierdzenie nieważności orzeczenia od podejmowania działalności niepodległościowej. Oczywistym jest, że czasokres określony w przepisie odnosił się nie do daty podejmowania działalności niepodległościowej, lecz do daty wydania orzeczeń, których nieważność mogła zostać stwierdzona w oparciu o przepisy wskazanej ustawy.

II.510.879.2018 z 27 sierpnia 2018 r. – kasacja dotycząca rażącego naruszenia przepisów prawa procesowego poprzez nierozpoznanie apelacji w granicach zaskarżenia i podniesionych zarzutów.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że z treści przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia wynika, że sąd odwoławczy rozpoznaje sprawę w granicach zaskarżenia, a jeżeli w środgu odwoławczym zostały wskazane zarzuty stawiane rozstrzygnięciu – również w granicach podniesionych zarzutów. W realiach niniejszej sprawy Sąd odwoławczy

analizując apelację nie dokonał kontroli orzeczenia zgodnie z wymogami stawianymi przez przepisy. Przede wszystkim nie rozważył w sposób wywołujący skutki prawne wadliwości orzeczenia Sądu I instancji w granicach zaskarżenia i w zakresie jego kierunku. Uchybienie Sądu było skutkiem wadliwego poglądu o braku przymiotu oskarżyciela posiłkowego. Konstatacja ta jest błędna zarówno z formalnego jak i „merytorycznego” punktu widzenia. Przede wszystkim wskazać należy, że M.K. będąc pokrzywdzoną w sprawie prowadzonej pod sygnaturą II W 214/17 w przedmiocie obwinienia A.T. o popełnienie wykroczenia z art. 86 k.w. oświadczyła o przystąpieniu do sprawy w charakterze oskarżyciela posiłkowego. Oświadczenie to spełniało wymogi formalne, złożone zostało w ustawowym terminie przewidzianym przez ustawę tj. 7 dni od zawiadomienia o przesłaniu wniosku o ukaranie.

Zdaniem Rzecznika przymiotu tego nie utraciła również w związku z połączeniem do wspólnego rozpoznania wszystkich postępowań tj. II W 665/16, II W 667/16 oraz II W 214/17, gdyż nieprawidłowy jest pogląd, że z uwagi na tożsamość zdarzenia brak jest możliwości występowania w podwójnej roli procesowej tj. zarówno obwinionego, jak i oskarżyciela posiłkowego. O zakazie kumulowania ról procesowych w postępowaniu karnym stanowi jedynie art. 50 Kodeksu postępowania karnego, zgodnie z którym w postępowaniu sądowym z uprawnień pokrzywdzonego w postaci możliwości działania w charakterze oskarżyciela posiłkowego nie może korzystać osoba występująca w tej samej sprawie w charakterze oskarżonego. Przepisu o powyższej treści nie zawiera jednak Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, który był podstawą procedowania w niniejszej sprawie. Co istotne, zgodnie z treścią art. 1 § 2 k.p.w. w postępowaniu w sprawach o wykroczenia przepisy Kodeksu postępowania karnego stosuje się jedynie wtedy, gdy kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia tak stanowi. Możliwość recypowania regulacji z k.p.k. do procesu w sprawach o wykroczenia możliwa jest jedynie wtedy, gdy przy braku całościowego uregulowania danej instytucji w k.p.w. ustawodawca odsyła do regulacji k.p.k. Zgodnie natomiast z treścią art. 25 § 4 k.p.w. pokrzywdzony może działać jako strona w charakterze oskarżyciela posiłkowego. Brak jest jakiegokolwiek ograniczenia w tym zakresie oraz odesłania do stosowania art. 50 k.p.k.

II.511.609.2018 z 28 sierpnia 2018 r. – kasacja w sprawie rozpoznania apelacji w złym składzie Sądu odwoławczego.

W realiach niniejszej sprawy, Sąd Rejonowy na rozprawie w dniu 24 kwietnia 2012 r. postanowił o odroczeniu jej rozpoznania do dnia 4 czerwca 2012 r., a więc na więcej niż 21 dni. Na rozprawie w dniu 4 czerwca 2012 r. Sąd meriti postanowił rozprawę odroczoną prowadzić w dalszym ciągu, w niezmienionym składzie. Wprawdzie w treści wydanego postanowienia, Sąd nie powołał art. 484 § 2 Kodeksu postępowania karnego, jednakże takie procedowanie, w myśl tego przepisu, powodowało przejście postępowania uproszczonego w postępowanie

zwyczajne z mocy prawa, bowiem nie można było rozpoznać sprawy w terminie wskazanym w art. 484 § 1 k.p.k. O ile Sąd rozpoczął procedowanie w trybie uproszczonym, to już na rozprawie w dniu 4 czerwca 2012 r. procedował w trybie zwyczajnym i w takim postępowaniu w dniu 6 czerwca 2012 r. wydał wyrok.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że Sąd Najwyższy w uchwale 7 sędziów z dnia 27 października 2005 r., sygn. akt I KZP 38/05, wyraził jednoznaczny pogląd, że: „Sąd odwoławczy, po wydaniu przez prezesa sądu okręgowego zarządzenia, o którym mowa w art. 476 § 1 zd. 3 k.p.k., może rozpoznać apelację w składzie jednego sędziego tylko wówczas, gdy sąd pierwszej instancji wydał w takim składzie wyrok orzekając w postępowaniu uproszczonym.” Dlatego, zdaniem Rzecznika, jednoosobowe, sprzeczne z treścią art. 29 § 1 k.p.k., rozpoznanie przez Sąd Okręgowy apelacji, podczas gdy postępowanie przed Sądem Rejonowym toczyło się w trybie zwyczajnym, należy traktować jako nienależytą obsadę sądu, w rozumieniu art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. i taka sytuacja procesowa wystąpiła w przedmiotowej sprawie.

II.511.509.2016 z 3 września 2018 r. – kasacja w sprawie skazania oskarżonego za czyn, który był już objęty prawomocnym wyrokiem.

W realiach niniejszej sprawy, po wniesieniu przez prokuratora aktu oskarżenia, Sąd Rejonowy wyrokiem nakazowym z dnia 1 października 2014 r., uznał oskarżonego za winnego zarzucanych mu czynów. Od powyższego wyroku nakazowego sprzeciw wniósł jedynie oskarżyciel publiczny. W sprzeciwie prokurator wskazał, że dotyczy on punktu I wyroku z uwagi na rażąco niewspółmierność orzeczonej wobec oskarżonego kary wnosząc o skierowanie sprawy do rozpoznania na zasadach ogólnych w tym zakresie. W uzasadnieniu sprzeciwu prokurator także zakwestionował wyłącznie wymiar kary orzeczonej wobec oskarżonego w punkcie I wyroku. Po wniesieniu sprzeciwu sprawa została rozpoznana na zasadach ogólnych i w dniu 24 czerwca 2015 r. wydany został wyrok zaoczny, w którym sąd uznał oskarżonego za winnego popełnienia czynu zarzucanego mu w pkt 1 aktu oskarżenia oraz czynu zarzucanego mu w punkcie 2 aktu oskarżenia.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, z uwagi na treść wniesionego przez oskarżyciela publicznego sprzeciwu, wyrok nakazowy w części dotyczącej uznania sprawstwa i winy oskarżonego co do drugiego z zarzucanych w akcie oskarżenia czynów, stał się prawomocny i w tym zakresie sprawa nie powinna być dalej rozpoznawana na zasadach ogólnych. Wydanie w tych okolicznościach przez Sąd Rejonowy wyroku zaocznego obejmującego swym zakresem także drugi z zarzucanych oskarżonemu czynów, stanowiło naruszenie zasady *res iudicata*.

II.511.557.2018 z 3 września 2018 r. – kasacja w sprawie pogorszenia sytuacji procesowej oskarżonego w następstwie rozpoznania apelacji wniesionej wyłącznie na jego korzyść.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że zgodnie z art. 434 § 1 Kodeksu postępowania karnego sąd odwoławczy może orzec na niekorzyść oskarżonego jedynie wtedy, gdy wniesiono na jego niekorzyść środek odwoławczy, oraz w granicach zaskarżenia, chyba że ustawa nakazuje wydanie orzeczenia niezależnie od granic zaskarżenia, oraz w razie stwierdzenia uchybień podniesionych w środku odwoławczym, chyba że środek odwoławczy nie pochodzi od oskarżyciela publicznego lub pełnomocnika i nie podniesiono w nim zarzutów albo ustawa nakazuje wydanie orzeczenia niezależnie od podniesionych zarzutów. Ponadto, z utrwalonej linii orzeczniczej Sądu Najwyższego wynika, że przepis art. 434 § 1 k.p.k. zawierający bezpośredni zakaz *reformationis in peius*, oznacza, że przy braku środka odwoławczego na niekorzyść oskarżonego jego sytuacja w postępowaniu odwoławczym nie może ulec pogorszeniu w żadnym punkcie. Odnosi się to do odpowiedzialności karnej oskarżonego za zarzucany mu czyn, a zwłaszcza jego kwalifikacji prawnej, ustaleń faktycznych w zakresie sprawstwa, wymiaru kary, środków karnych i innych rozstrzygnięć. Zakaz ten nakłada na sąd odwoławczy obowiązek powstrzymywania się od dokonywania posunięć, w tym również w sferze ustaleń faktycznych, powodujących, a nawet mogących powodować negatywne skutki w sytuacji prawnej oskarżonego.

W realiach przedmiotowej sprawy apelacja od wyroku Sądu Rejonowego wniesiona została wyłącznie na korzyść oskarżonego, co powodowało, że Sąd Okręgowy nie był uprawniony do dokonywania jakiegokolwiek zmiany zaskarżonego wyroku w kierunku dla oskarżonego niekorzystnym. Taką zmianą natomiast niewątpliwie było dokonanie zmiany opisu czynu przypisanego oskarżonemu w wyroku Sądu Rejonowego poprzez przyjęcie za datę jego popełnienia okresu od dnia 16 kwietnia 2008 r. do dnia 16 września 2010 r. w sytuacji, gdy przypisując oskarżonemu Sąd I instancji ustalił, że został on dokonany w okresie od 7 stycznia 2010 r. do 16 września 2010 r. Zdaniem Rzecznika wbrew zatem twierdzeniom Sądu odwoławczego zawartym w pisemnych motywach rozstrzygnięcia, nie sposób uznać, że dokonanie zmiany opisu przypisanego oskarżonemu czynu poprzez wydłużenie czasu jego popełnienia jest obojętne z punktu widzenia kierunku wywiedzionej apelacji.

Kasacja uwzględniona (wyrok z 11 września 2018 r., sygn. akt II KK 349/18).

Sąd Najwyższy uznał, że zmiana opisu przypisanego oskarżonemu czynu poprzez wydłużenie czasu jego popełnienia nie jest obojętna z punktu widzenia kierunku wywiedzionej apelacji i spowodowała pogorszenie sytuacji oskarżonego. Skoro Sąd I instancji przyjął inny czasookres popełnionego czynu, to w sytuacji zaskarżenia wyroku wyłącznie na korzyść oskarżonego, Sąd odwoławczy zmieniając ten wyrok, nie mógł bez naruszenia zakazu *reformationis in peius* dokonać modyfikacji w zakresie ustaleń faktycznych co

do czasu popełnienia przypisanego czynu poprzez jego wydłużenie. Zgodnie z art. 434 § 1 Kodeksu postępowania karnego bezpośredni zakaz *reformationis in peius* oznacza, że sąd odwoławczy może orzec na niekorzyść oskarżonego tylko wtedy, gdy wniesiono na jego niekorzyść środek odwoławczy i tylko w granicach zaskarżenia, chyba że ustawa nakazuje wydanie orzeczenia niezależnie od granic zaskarżenia.

II.510.31.2018 z 5 września 2018 r. – kasacja w sprawie uznania oskarżonych za winnych popełnienia przypisanych im czynów, pomimo braku w ich działaniu znamion przestępstwa określonego w przepisie.

Wyrokiem Sądu Powiatowego z dnia 5 października 1973 r. część oskarżonych została uznana za winnych tego, że w okresie bliżej nieustalonym od 1967 r. do dnia 5 marca 1973 r. pełnili kierownicze funkcje w nielegalnym związku „Świadków Jehowy”, którego organizacja i konspiracyjna działalność pozostawała tajemnicą wobec organów państwowych, to jest winnych popełnienia czynu z art. 278 § 3 k.k. Pozostali oskarżeni uznani zostali za winnych tego, że w okresie bliżej nieustalonym od 1967 r. do 4 marca 1973 r. brali udział w nielegalnym związku „Świadkowie Jehowy”, którego organizacja i konspiracyjna działalność pozostawała tajemnicą wobec organów państwowych, to jest winnych popełnienia czynu z art. 278 § 1 k.k.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że zgodnie z brzmieniem art. 278 Kodeksu z 1969 r. (w dacie orzekania) odpowiedzialności karnej podlegał ten, kto brał udział w związku, albo kierował związkiem, którego istnienie, ustrój lub cel miało pozostać tajemnicą wobec organów państwowych. Natomiast w świetle utrwalonego orzecznictwa Sądu Najwyższego nie jest uzasadnione odnoszenie pojęcia „związku” w rozumieniu prawa karnego materialnego do wspólnoty o charakterze religijnym, wyznaniowym, zbiorowiska ludzi, których łączy nie więź organizacyjna, a religijna. W ocenie Rzecznika przypisany skazanym czyn nie wyczerpywał znamion żadnego przestępstwa, stanowiąc w istocie rzeczy realizację prawa do wykonywania praktyk religijnych, zaś ściganie karne i skazanie oskarżonego miało formę politycznej represji, przy czym opierało się na niedopuszczalnej z punktu widzenia zasady prawa karnego, dowolnej i rozszerzającej wykładni znamion.

BPG.510.99.2015 z 18 września 2018 r. – kasacja w sprawie zobowiązania oskarżonego do naprawienia szkody wyrządzonej przestępstwem, podczas gdy o roszczeniu majątkowym wynikającym z popełnienia przestępstwa na szkodę pokrzywdzonego prawomocnie orzeczono w postępowaniu nakazowym.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że zgodnie z art. 415 § 1 zd. 2 Kodeksu postępowania karnego nawiązki na rzecz pokrzywdzonego, obowiązku naprawienia szkody lub zadośćuczynienia za doznaną krzywdę nie orzeka się, jeżeli roszczenie wynikające z popełnienia przestępstwa jest przedmiotem innego postępowania albo o roszczeniu tym prawomocnie orzeczono. Dlatego, w ocenie

Rzecznika, przy zaistnieniu tożsamości podmiotowej i przedmiotowej znaleźć winna zastosowanie klauzula antykumulacyjna, eliminująca możliwość nałożenia obowiązku naprawienia szkody. Skoro więc nakazem zapłaty w postępowaniu upominawczym wydanym w dniu 31 stycznia 2001 przez Sąd Okręgowy, oskarżony został zobowiązany w postępowaniu cywilnym do zapłaty na rzecz Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej kwoty wynikającej z popełnienia przestępstwa będącego przedmiotem postępowania w sprawie, to Sąd Rejonowy, orzekając nie miał już prawa nałożyć na oskarżonego obowiązku naprawienia szkody w takim zakresie. Przedmiotem bowiem obu rozstrzygnięć jest ta sama wierzytelność wynikająca z przestępstwa przypisanego oskarżonemu.

II.564.2.2018 z 20 września 2018 r. – kasacja w sprawie rażącego naruszenia prawa materialnego polegającego na jego błędnym zastosowaniu i przypisaniu obwinionemu odpowiedzialności za wykroczenie, podczas gdy jego zachowanie z uwagi na brak społecznej szkodliwości czynu nie stanowiło wykroczenia.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że przedmiotem ochrony art. 49 § 2 Kodeksu wykroczeń jest cześć i szacunek dla symbolu narodowego w postaci hymnu państwowego, chronionego przed bezprawną deformacją. Wartość w postaci omówionego przedmiotu ochrony powinna pozostawać w równowadze z koniecznością ochrony innych wartości, to jest prawa do swobody wypowiedzi oraz prawa do wolności artystycznej. Swoboda wypowiedzi stanowi jeden z podstawowych fundamentów demokratycznego społeczeństwa i jeden z podstawowych warunków jego rozwoju oraz samorealizacji jednostek. Wszystkie ewentualne ograniczenia wolności wyrażania poglądów mogą być ustanawiane i wprowadzane tylko i wyłącznie wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym społeczeństwie. Zakres dopuszczalnej ingerencji w wolność słowa zależy od rodzaju wypowiedzi. W kwestiach mających publiczne znaczenie, przyjmuje się znacznie szersze granice wolności słowa. Debata w tym zakresie powinna toczyć się w możliwie nieskrępowany sposób, a wszelka ingerencja w tego typu wypowiedzi wymaga szczególnego, wystarczająco mocnego uzasadnienia i możliwa jest tylko w wyjątkowych sytuacjach.

Rzecznik wskazał, że z zaliczonej przez Sąd meriti w poczet materiału dowodowego opinii o twórczości obwinionego wynika, że zmiany jakie wprowadził do hymnu są stosunkowo niewielkie i zupełnie nieagresywne. Eksponują one fakt, że pieśń napisana przez Józefa Wybickiego była pierwotnie pieśnią uchodźców i skazanych na gościnność. Autor tej opinii podkreślił, że narodowe symbole mogą i winny być rozumiane jako żywa treść. Utwór ten włącza się tym samym w szereg aktualizujących parafraz, których przedmiotem bywały dzieła kanoniczne w rozmaitych momentach krytycznych dla naszej zbiorowości. Zdaniem Rzecznika celem działania obwinionego nie była kpina z samego tekstu hymnu, ale napiętnowanie istniejącej w Polsce niechęci wobec

uchodźców. Jego działanie nie było więc nie tylko społecznie szkodliwe, ale społecznie pożyteczne.

W ocenie Rzecznika przyjęta przez Sąd wykładnia wykroczenia stypizowanego w art. 49 § 2 k.w., wskazująca, że każde deformowanie słów hymnu jest naruszeniem przepisów ustawy i statuuje wykroczenie, a regulacje tej ustawy zakazują każdego przetwarzania hymnu RP niezależnie od formy i celu, jest nietrafna. Przyjęcie takiej wykładni z jednej strony całkowicie pomija konieczność badania społecznej szkodliwości czynu i winy sprawcy, a z drugiej stanowi nieproporcjonalną ingerencję w swobodę wypowiedzi i wolność artystyczną.

BPK.511.34.2018 z 24 września 2018 r. – kasacja w sprawie naruszenia prawa materialnego poprzez jego błędne zastosowanie.

Sąd Rejonowy uznał oskarżonego za winnego tego, że wbrew przepisom ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii posiadał środek odurzający w postaci jednej porcji suszu roślinnego ziela konopi przyjmując, że czyn ten stanowi przestępstwo z art. 62 ust. 3 w zw. z art. 62 ust. 1 ww. ustawy. Zgodnie z art. 62 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii kto, wbrew przepisom ustawy, posiada środki odurzające lub substancje psychotropowe, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3. Działanie przestępcze, o którym stanowi art. 62 ww. ustawy polega na niezgodnym z ustawą posiadaniu środków odurzających lub substancji psychotropowych.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że zaskarżony wyrok nie zawiera uzasadnienia, jednakże z akt sprawy wynika, że podstawą przyjęcia, że oskarżony wbrew przepisom ustawy posiadał środek odurzający w postaci jednej porcji suszu roślinnego ziela konopi, było to, że wypalił on jednego papierosa z zawartością suszu marihuany. Mając powyższe na uwadze, podkreślenia wymaga to, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego utrwalone jest stanowisko, że dysponowanie środkiem odurzającym lub substancją psychotropową w trakcie ich zażywania, nie wypełnia znamienia posiadania w rozumieniu art. 62 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii. *Ratio legis* tego przepisu nie polega bowiem na ściganiu osób zażywających dawkę narkotyku, gdyż samo zażywanie narkotyków nie jest przez obowiązujące w Polsce przepisy prawa penalizowane.

Zdaniem Rzecznika poza obszarem penalizacji pozostaje więc proces zażywania środka odurzającego lub substancji psychotropowej, który zawsze wiąże się z jakąś formą posiadania czy po prostu trzymania takiego środka. Wszystkie formy dysponowania środkiem odurzającym w omawianej sytuacji nie mogą być uznane za jego posiadanie w rozumieniu art. 62 ww. ustawy. A zatem w przypadku użycia w całości środka odurzającego karanie takiej osoby za wcześniejsze jego posiadanie, stanowiłoby obejście zakazu karania zachowania, które z istoty swej nie jest typizowane jako czyn zabroniony. Takie karanie byłoby wyrazem złamania podstawowych reguł procesu karnego, w szczególności zasady *nullum crimen sine lege*.

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

II.511.245.2017 z 21 czerwca 2018 r. – kasacja w sprawie przedawnienia karalności wykroczenia.

Kasacja uwzględniona (wyrok z 23 sierpnia 2018 r., sygn. akt V KK 274/18).

Sąd Najwyższy podzielił argumentację Rzecznika i uznał, że przy wydawaniu zaskarżonego wyroku doszło do uchybienia mającego rangę bezwzględnej przyczyny odwoławczej, mianowicie do orzekania wbrew zaistnieniu negatywnej przesłanki procesowej w postaci przedawnienia karalności wykroczenia będącego przedmiotem postępowania. Sąd Najwyższy przypomniał, że stosownie do art. 45 § 1 Kodeksu wykroczeń, w brzmieniu do dnia 1 czerwca 2017 r., karalność wykroczenia ustaje, jeżeli od czasu jego popełnienia upłynął rok, natomiast jeżeli w tym czasie wszczęto postępowanie, karalność wykroczenia ustaje z upływem 2 lat od popełnienia czynu.

2. Skargi kasacyjne do Sądu Najwyższego:

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

3. Skargi nadzwyczajne do Sądu Najwyższego:

IV.7000.288.2016 z 10 sierpnia 2018 r. – skarga nadzwyczajna od postanowienia stwierdzającego nabycie spadku.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich zaskarżone postanowienie Sądu Rejonowego z dnia 10 kwietnia 2000 r. zapadło wskutek rażącego naruszenia prawa procesowego. Należy podkreślić, że w realiach omawianej sprawy cywilnej samo przeprowadzenie postępowania cywilnego w zakresie wniosku złożonego przez wnioskodawcę było niedopuszczalne. Sąd Rejonowy pominął bowiem dyspozycję art. 199 § 1 pkt 2 in fine Kodeksu postępowania cywilnego, która z mocy art. 13 § 2 Kodeksu postępowania cywilnego ma odpowiednie zastosowanie w postępowaniu nieprocesowym dotyczącym stwierdzenia nabycia spadku. Zgodnie z pominiętym przepisem proceduralnym sąd winien odrzucić wnioski o stwierdzenie nabycia spadku, jeżeli sprawa dotycząca stwierdzenia nabycia spadku po tej samej osobie została już prawomocnie rozpoznana. Tak jednoznacznie określona norma proceduralna nie znalazła zastosowania w niniejszej sprawie. Zapadłe rozstrzygnięcie pozostaje zatem w wyraźnej i oczywistej sprzeczności z treścią odpowiednio stosowanego art. 199 § 1 pkt 2 in fine Kodeksu postępowania cywilnego.

Ujawnione w przedmiotowej sprawie uchybienie proceduralne ma charakter ewidentny, oczywisty, jasny i bezsporny. Zdaniem Rzecznika oznacza to, że w

przedmiotowej sprawie zaktualizowała się podstawa skargi nadzwyczajnej, określona w ramach 89 § 1 pkt 2 ustawy o Sądzie Najwyższym. Rzecznik zauważył, że wskazane rażące uchybienie proceduralne doprowadziło do sytuacji prawnej, w ramach której w obrocie funkcjonują dwa sprzeczne ze sobą prawomocne postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku po tej samej osobie. Taki stan prawny winien być kwalifikowany jako naruszenie zasad i praw określonych w Konstytucji. Wskutek wydania przez Sąd Rejonowy postanowienia z dnia 10 kwietnia 2000 r. doszło bowiem do naruszenia konstytucyjnej zasady zaufania do państwa oraz zasady bezpieczeństwa prawnego.

Rzecznik wskazał ponadto, że osoby pozostające w kręgu oddziaływania postanowienia stwierdzającego nabycie spadku po danej osobie, mają prawo oczekiwać, że w przypadku skierowania wniosku o ponowne rozpoznanie tej samej sprawy procedujący na podstawie przepisów ustawowych sąd powszechny będzie respektował fakt uprzedniego uprawomocnienia się rozstrzygnięcia stwierdzającego nabycie spadku po określonej osobie. Należy również mieć na uwadze, że w przypadku funkcjonowania dwóch prawomocnych postanowień dotyczących stwierdzenia nabycia spadku po tej samej osobie, spadkobiercy nie mogą w obrocie legitymować się jednoznacznym sądowym potwierdzeniem uprawnień nabytych tytułem dziedziczenia. Ochrona prawna gwarantowana na gruncie Konstytucji staje się iluzoryczna, bowiem instytucja stwierdzenia nabycia spadku w takiej sytuacji nie może zrealizować przypisanych jej systemowo celów.

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

4. Rzecznik przystąpił do postępowania sądowego:

IV.7020.4.2017 z 9 sierpnia 2018 r. – pozew Rzecznika Praw Obywatelskich o zaprzeczenie ojcostwa.

W związku z konfliktem osób uprawnionych do renty rodzinnej oraz spadku po powodzie co do pochodzenia małoletniego oraz w związku z tym, że rozstrzygnięcie tego konfliktu możliwe jest jedynie w toku sądowego postępowania o zaprzeczenie ojcostwa, wystąpienia z niniejszym powództwem wymaga interes społeczny. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich jedynie na podstawie orzeczenia niezawisłego sądu powszechnego wydanego w tej sprawie możliwe jest zlikwidowanie wątpliwości oraz budowanie relacji rodzinnych na bazie prawdy materialnej i biologicznej.

W opinii Rzecznika prawo dziecka do poznania swych biologicznych rodziców i zachowania tożsamości przeważa w tym konkretnym przypadku nad kwestiami czysto materialnymi. Jednak wystąpienie Rzecznika z przedmiotowym powództwem związane jest z całkowitym brakiem jakiegokolwiek

więzi, w tym emocjonalnej, między domniemanym ojcem za jego życia a małoletnim oraz uprawdopodobnieniem braku pokrewieństwa między nimi.

II.519.784.2018 z 24 sierpnia 2018 r. – żądanie wszczęcia postępowania przygotowawczego w sprawie pobicia osoby zatrzymanej.

Pracownicy Biura Rzecznika Praw Obywatelskich z Zespołu Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur wizytowali Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych w Komendzie Powiatowej Policji, w których w dniu wizytacji przebywał jeden zatrzymany. W trakcie rozmowy z nim, wizytujący ujawnił ślady obrażeń na jego twarzy, głowie, karku i dłoniach, które zatrzymany uzasadnił pobiciem w trakcie przesłuchania przez I Zastępcę Komendanta Powiatowego Policji. Ponadto, zatrzymany poinformował przedstawiciela KMPT, że po zatrzymaniu funkcjonariusze nie pozwolili mu wziąć ze sobą potrzebnych leków. Mimo przekazanej przez mężczyznę informacji dotyczącej jego przewlekłych problemów zdrowotnych i złego samopoczucia, nie został on poddany badaniom lekarskim celem stwierdzenia braku przeciwwskazań medycznych do przebywania w pomieszczeniu przeznaczonym dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich w niniejszej sprawie doszło do naruszenia praw i wolności człowieka i obywatela. Zdaniem Rzecznika przedstawiony opis czynności i ustaleń pracowników Zespołu Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur uzasadnia podejrzenie zaistnienia przestępstwa naruszenia czynności narządu ciała lub rozstroju zdrowia oraz niedopełnienia obowiązków przez funkcjonariusza publicznego. Rzecznik zauważył ponadto, że zachowanie funkcjonariusza Policji nosiło znamiona tortur rozumianych zgodnie z art. 1 ust. 1 Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karanie.

VII.612.42.2017 z 31 sierpnia 2018 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Sądem Rejonowym w sprawie wniosku Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o zawieszenie zarządu fundacji i wyznaczenie zarządcy przymusowego.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, działając jako organ nadzoru w oparciu o przepisy ustawy o fundacjach, wezwał Fundację do zaprzestania naruszania przez jej zarząd przepisów prawa powszechnie obowiązującego i postanowień statutu w terminie 14 dni od daty doręczenia pisma. W piśmie Ministra nie wskazano precyzyjnie, w jaki sposób zostały naruszone przepisy statutu Fundacji oraz nie wskazano konkretnych przepisów prawa powszechnie obowiązującego, które w ocenie Ministerstwa zostały naruszone. W ocenie MSWiA zarząd Fundacji w wyznaczonym terminie nie zaprzestał naruszania przepisów prawa powszechnie obowiązującego i postanowień statutu. W związku z tym, działając na podstawie art. 14 ust. 2 ustawy o fundacjach,

MSWiA złożył do Sądu Rejonowego wniosek o zawieszenie zarządu fundacji i wyznaczenie zarządcy przymusowego.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że w myśl ww. przepisu, jeżeli działanie zarządu fundacji w istotny sposób narusza przepisy prawa lub postanowienia jej statutu albo jest niezgodne z jej celem, właściwy minister lub starosta, może wyznaczyć odpowiedni termin do usunięcia tych uchybień w działalności zarządu albo może żądać dokonania w wyznaczonym terminie zmiany zarządu fundacji. Po bezskutecznym upływie tego terminu albo w razie dalszego uporczywego działania zarządu fundacji w sposób niezgodny z prawem, statutem lub celem fundacji, organ może wystąpić do sądu o zawieszenie zarządu fundacji i wyznaczenie zarządcy przymusowego. Ponadto, Rzecznik zwrócił uwagę, że we wskazanym przepisie jest mowa o istotnym naruszeniu prawa lub postanowień statutu, a wskazane działania ministra mają charakter fakultatywny. W doktrynie podkreśla się, że zawieszenie zarządu fundacji z jednoczesnym wyznaczeniem zarządcy przymusowego jest środkiem nadzorczo-kontrolnym, który może zostać użyty wyjątkowo, wyłącznie wówczas, gdy inne środki represyjne nie przynoszą oczekiwanych rezultatów.

Minister wskazał, że po analizie treści zamieszczonych na stronie internetowej fundacji można wysnuć wniosek, że Fundacja poprzez swoją działalność może naruszać prawo powszechnie obowiązujące i postanowienia swojego statutu, co wyczerpuje przesłanki wskazane w przepisach ustawy o fundacjach. Tym samym, w ocenie Rzecznika, wnioskodawca nie wskazał, jakie konkretne działania zarządu Fundacji w istotny sposób naruszają przepisy prawa, a jedynie zwrócił uwagę na możliwość takiego naruszenia. Z punktu widzenia art. 14 ustawy o fundacjach ważne jest natomiast wykazanie, na czym polega istotność naruszenia. Drugi zarzut naruszenia prawa podnoszony przez wnioskodawcę dotyczy blokowania i zakłócania cyklicznego zgromadzenia publicznego odbywającego się zgodnie z przepisami Prawa o zgromadzeniach. MSWiA podniósł, że wiedzę o tym naruszeniu posiada z przekazów medialnych, nie wskazał jednak konkretnych zdarzeń, nie wykazał ich powtarzalności, ani związku z działaniami podejmowanymi bezpośrednio przez zarząd Fundacji. Zdaniem Rzecznika w tym zakresie również nie doszło więc do wykazania istotnego naruszenia przepisów prawa lub postanowień statutu przez zarząd Fundacji. Nie sposób więc ustalić, zaprzestania jakich działań w tym zakresie organ nadzoru oczekuje od zarządu Fundacji.

IV.511.153.2018 z 20 września 2018 r. – skarga o wznowienie postępowania.

Skarga Rzecznika Praw Obywatelskich została oparta na przesłance wymienionej w art. 403 § 1 pkt 1 k.p.c. Nakaz zapłaty w niniejszej sprawie został wydany na podstawie dokumentu podrobionego. Okoliczność ta wynika wprost z wyroku Sądu Rejonowego z dnia 28 września 2016 r. Wyrokiem tym Sąd uznał Z.U. za winnego tego, że dnia 28 września 2012 r, przedłożył powódce jako autentyczną, uprzednio sfalszowaną poprzez naniesienie na blankiecie

podpisany „in blanco” przez pozwaną pisemną umowę pożyczki kwoty 60 000 zł, zawartą rzekomo pomiędzy pozwaną i Z.U., a datowaną na 2 grudnia 2002 r., a także przedłożył wypełniony niezgodnie z wolą wystawcy weksel datowany na 17 września 2012 r. na kwotę 176 000 zł służący jako zabezpieczenie przedmiotowej umowy pożyczki, dokonując w ten sposób sprzedaży rzekomo przysługującej mu od pozwanej wierzytelności na rzecz powódki, w wyniku czego doszło do uzyskania przez powódkę nakazu zapłaty z dnia 24 października 2012 r., czym doprowadził pozwaną do niekorzystnego rozporządzenia mieniem.

Rzecznik zauważył, że stosownie do treści art. 11 k.p.c. ustalenia wydane w postępowaniu karnym prawomocnego wyroku skazującego co do popełnienia przestępstwa wiążą sąd w postępowaniu cywilnym. Z sentencji przytoczonego wyroku skazującego bezsprzecznie wynika, że umowa pożyczki została uprzednio sfalszowana. Nadto, z sentencji wynika niezbicie, że przedłożony jako stanowiący zabezpieczenie tej umowy pożyczki weksel własny „in blanco” w istocie stanowił zabezpieczenie innej umowy. Zgodnie z art. 403 § 1 pkt 1 k.p.c., można żądać wznowienia na tej podstawie, że wyrok został oparty na dokumencie podrobionym lub przerobionym albo na skazującym wyroku karnym, następnie uchylonym. Nie ulega wątpliwości, że podrobiona umowa pożyczki z dnia 2 grudnia 2002 r. oraz wypełniony niezgodnie z wolą wystawcy weksel własny „in blanco”, stanowiły podstawę wydania przez Sąd nakazu zapłaty w postępowaniu nakazowym. Wpływ obu dokumentów na treść przedmiotowego orzeczenia jest zatem istotny. Gdyby Z.U. nie podrobił umowy pożyczki z dnia 2 grudnia 2002 r. oraz nie wypełnił niezgodnie z wolą pozwanej weksla „in blanco”, a następnie nie przedłożył owej umowy jako autentycznej przedstawicielowi powódki, nie doszłoby do wytoczenia powództwa przeciwko pozwanej, a w konsekwencji wydania nakazu zapłaty nakazującego pozwanej zapłatę kwoty 176 000 zł wraz z odsetkami i kosztami procesu.

Sądy wydały następujące orzeczenia:

XI.501.4.2015 z 31 marca 2016 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Sądem Okręgowym w przedmiocie skargi Prokuratora Okręgowego o wznowienie postępowania zakończonego prawomocnym wyrokiem Sądu Okręgowego w sprawie o ustalenie treści aktu urodzenia dziecka.

Stanowisko uwzględnione (wyrok z 27 lipca 2018 r., sygn. akt I C 1486/16).

W ocenie Sądu Okręgowego skarga Prokuratora Okręgowego o wznowienie postępowania zakończonego prawomocnym wyrokiem Sądu Okręgowego nie zasługiwała na uwzględnienie. Sąd uznał, że problem negatywnego wpływu okoliczności, w jakich doszło do poczęcia i przyjścia na świat małoletniej zarówno na jej sytuację prawną (problemy ze sporządzeniem aktu urodzenia), jak i przede wszystkim na świadomość dziecka nie stanowi ustawowej podstawy skargi o wznowienie postępowania. Ponadto, wszystkie ewentualne problemy tego rodzaju zostały już całkowicie rozwiązane w innych postępowaniach. Po

pierwsze, został sporządzony akt urodzenia dziecka, a jego treść została ustalona postanowieniem Sądu Okręgowego. Nadto, nastąpiło pełne nierozwiązywalne przysposobienie dziecka, o czym orzekł Sąd Rejonowy. W takiej sytuacji nie ma już w ocenie Sądu orzekającego ryzyka naruszenia interesów małoletniego dziecka w związku z okolicznościami, na które wskazywał Prokurator.

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

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

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

IV.7005.5.2018 z 11 lipca 2018 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Sądem Najwyższym w zakresie rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego dotyczącego stosowania ograniczeń wynikających z ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego wobec nabywcy licytacyjnego.

W toku rozpoznawania zażalenia na odmowę dokonania czynności notarialnej Sąd Okręgowy powziął wątpliwości co do wykładni przepisów intertemporalnych zawartych w ustawie o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw. Nieruchomość mająca stanowić przedmiot czynności notarialnej stała się własnością obecnego właściciela na podstawie postanowienia Sądu Rejonowego o przysądzeniu własności. Postępowanie egzekucyjne, w toku którego do przysądzenia doszło, zostało wszczęte przed wejściem w życie nowych zasad obrotu ziemią rolną, a sama licytacja odbyła się 16 stycznia 2016 r., jednakże ostatecznie do nabycia własności doszło już po granicznej dacie 30 kwietnia 2016 r. Nabywca licytacyjny zamierzał dokonać dalszej sprzedaży tej nieruchomości, jednak notariusz odmówiła dokonania tej czynności, uznając ją za sprzeczną z art. 2b ust. 1 o kształtowaniu ustroju rolnego. Przepis ten stanowi, że nabywca nieruchomości rolnej jest obowiązany prowadzić gospodarstwo rolne, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna, przez okres co najmniej 10 lat od dnia nabycia przez niego tej nieruchomości, a w przypadku osoby fizycznej prowadzić to gospodarstwo osobiście.

Przedstawiając swoje wątpliwości interpretacyjne Sąd Okręgowy wskazał, że wykładnia gramatyczna art. 2b ust. 1 u.k.u.r. oraz art. 12 ustawy o wstrzymaniu sprzedaży jednoznacznie prowadzi do wniosku, że art. 2b u.k.u.r. znajduje w tej sprawie zastosowanie. Przepis przejściowy, nakazujący dalsze stosowanie przepisów dotychczasowych, odnosi się bowiem wyłącznie do postępowań dotyczących nabycia nieruchomości. O ile za takie można jeszcze uznać postępowanie egzekucyjne prowadzące do nabycia własności na podstawie postanowienia o jej przysądzeniu, to z pewnością późniejsze działania nowego właściciela, takie jak zamiar sprzedaży tej nieruchomości już po dniu 30 kwietnia 2016 r., nie mieszczą się w hipotezie przepisu intertemporalnego, gdyż są one podejmowane w całości na tle nowego porządku prawnego.

Z drugiej jednak strony Sąd pytający dostrzegł argumenty przemawiające za taką funkcjonalną wykładnią art. 12 ustawy o wstrzymaniu sprzedaży, która

prowadziłaby do zwolnienia nabywcy spod rygorów z art. 2b u.k.u.r. Przede wszystkim, jak zauważył Sąd Okręgowy, cały proces nabywania nieruchomości w tej sprawie został zapoczątkowany na długo przed wejściem w życie nowych przepisów, zaś na to, kiedy efektywnie do nabycia własności dojdzie, uczestnicy postępowania egzekucyjnego nie mają większego wpływu. Co więcej, w tej konkretnej sytuacji przedmiotowa nieruchomość, była *de facto* traktowana jako nie-rolna. Sąd podniósł, że gdyby zastosować do tej sytuacji rygory z art. 2b u.k.u.r., niewątpliwie ograniczające prawo własności, doszłoby do nieuzasadnionego konstytucyjnie zróżnicowania obywateli w zależności od daty nabycia nieruchomości. Jest to o tyle niesprawiedliwe, że na datę ostatecznego przysądzenia własności osoba wygrywająca licytację praktycznie nie ma większego wpływu.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, zaaprobować należy drugi z zaprezentowanych kierunków wykładni, jako lepiej zakorzeniony w konstytucyjnym systemie wartości przyjmowanych w demokratycznym państwie prawnym. Również on w sposób pełniejszy chroni prawa obywateli dotkniętych działaniem nowych przepisów, ograniczających konstytucyjnie gwarantowane prawa właścicieli nieruchomości. Ochrona uczestników obrotu przed zmianą prawa następującą w toku realizowania różnego rodzaju procesów rozłożonych w czasie, w szczególności prowadzących do nabycia własności, jest przedmiotem gwarancji wyrażonych zasadą zaufania obywatela do państwa i tworzonych przez nie prawa oraz zasady poszanowania praw nabytych, a także tzw. interesów w toku. Niedopuszczalna powinna być zatem sytuacja, w której z jednej strony władze publiczne najpierw zwalniają obywatela ze spełnienia określonego, surowego warunku wymaganego do nabycia własności, ale już po nabyciu prawa *de facto* i tak wymóg taki nakładają. Nabywca, nawet jeżeli nie jest rolnikiem, i tak musi nim zostać, skoro zostaje przez ustawę zmuszony do osobistego prowadzenia na nabytym gruncie działalności rolniczej, i to przez wiele lat. Biorąc pod uwagę całokształt okoliczności niniejszej sprawy, zdaniem Rzecznika, interes publiczny, jakiemu miałby służyć nowy reżim prawny wprowadzany tak skonstruowanymi przepisami przejściowymi nie jest dostatecznie ważki, by przełamać konstytucyjne gwarancje praw jednostki.

IV.510.65.2018 z 28 sierpnia 2018 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Sądem Najwyższym w zakresie rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego dotyczącego składu sądu w sprawie orzekania o umieszczeniu w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dys socjalnym.

Zgodnie z art. 2 ust. 3 ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób w postępowaniu sądowym, które toczy się na podstawie tej ustawy, stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu nieprocesowym ze zmianami wynikającymi z przedmiotowej ustawy. Ustawa ta przewiduje, w art. 15 ust. 1, orzekanie na rozprawie w

składzie trzech sędziów zawodowych wyłącznie w odniesieniu do rozpoznania na rozprawie sprawy w przedmiocie uznania osoby za stwarzającą zagrożenie. Postępowanie takie kończy się postanowieniem o uznaniu osoby za stwarzającą zagrożenie i zastosowaniu wobec niej nadzoru prewencyjnego albo o umieszczeniu jej w Krajowym Ośrodku albo postanowieniem o uznaniu, że osoba, której dotyczy wniosek, nie jest osobą stwarzającą zagrożenie. Każde z tych postanowień wydawane jest w składzie trzech sędziów. Jednak art. 15 nie reguluje składu sądu i obowiązkowości rozprawy w innych sprawach rozstrzyganych na podstawie ustawy, np. w przypadkach wskazanych w art. 19, art. 21 czy art. 24 ustawy.

Zgodnie z pierwszym poglądem prezentowanym w orzecznictwie skoro ustawa przewiduje obowiązek przeprowadzenia rozprawy i skład trzech sędziów zawodowych wyłącznie w odniesieniu do merytorycznego rozstrzygnięcia, co do uznania danej osoby za stwarzającą zagrożenie i zastosowania wobec niej jednego ze środków określonych w art. 14 albo o uznaniu, że dana osoba nie stwarza zagrożenia, to należy przyjąć, że w pozostałych kwestiach, w których przewidziany jest udział sądu w postępowaniu niejako „wykonawczym”, tj. toczącym się już po uznaniu danej osoby za stwarzającą zagrożenie, zastosowanie znajdują przepisy k.p.c. o postępowaniu nieprocesowym. Co zgodnie z art. 47 § 1 k.p.c., stosowanym w postępowaniu nieprocesowym na mocy art. 13 § 2 k.p.c. oznacza, że w pierwszej instancji sąd rozpoznaje sprawy w składzie jednego sędziego, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.

Sąd pytający wyraził swoje wątpliwości co do trafności powyższego stanowiska i przedstawił także alternatywną wykładnię art. 15 ust. 1 ustawy, prezentując na jej poparcie cztery kluczowe argumenty. Po pierwsze, przepis art. 21 jest zawarty w tym samym rozdziale co przepis art. 15 wskazujący skład trzech sędziów zawodowych oraz orzekanie na rozprawie z obowiązkowym udziałem prokuratora i pełnomocnika uczestnika. Po drugie, orzeczenie wydane zarówno na podstawie art. 15, jak i art. 21 może skutkować umieszczeniem uczestnika w Krajowym Ośrodku, co jest najdotkliwszą ingerencją w jego prawa. Po trzecie, orzekając na podstawie art. 21 sąd *de facto* zmienia w ten sposób wcześniejsze orzeczenie o zastosowaniu wobec takiej osoby środka łagodniejszego nadzoru prewencyjnego, orzeczonego w trybie art. 15 przez sąd w składzie trzech sędziów. Po czwarte, art. 30 stanowi, że na określone zarządzenia kierownika Krajowego Ośrodka przysługuje uczestnikowi zażalenie rozpoznawane w składzie jednego sędziego. Można zatem wywodzić, że ustawodawca jako zasadę przyjął orzekanie w postępowaniu uregulowanym w ustawie w składzie trzech sędziów, a wyjątkowo, w sprawach objętych art. 30 ustawy w składzie jednego sędziego.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich wskazany w art. 15 ust. 1 wymóg orzekania na rozprawie w składzie trzech sędziów zawodowych, z obowiązkowym udziałem prokuratora i pełnomocnika, stosuje się także do orzekania w trybie art. 21 ust. 1. Do takich wniosków prowadzi wykładnia

celowościowa i systemowa przepisów ustawy, stanowisko takie uzasadnione jest także koniecznością prokonstytucyjnej wykładni jej przepisów. Zdaniem Rzecznika nie sposób jest uznać, że charakter art. 21 ust 1 powołanej ustawy wyczerpuje się wyłącznie w funkcji „wykonawczej” w stosunku do orzeczenia wydanego na podstawie art. 15, pozwalającej na wyegzekwowanie nałożonych obowiązków. Rozstrzygnięcie wydawane na podstawie art. 21 ust. 1 nie może zostać również sprowadzone do wymiaru „sankcji”, o której jest mowa w uzasadnieniu projektu ustawy, analogicznej np. do tej stosowanej przez sąd karny w przypadku niepowodzenia środka probacyjnego, ponieważ Krajowy Ośrodek jest podmiotem leczniczym. Właśnie leczniczy charakter środków stosowanych na podstawie ustawy przesądza o tym, że każda decyzja w przedmiocie ich stosowania ma charakter merytoryczny, a nie wyłącznie „wykonawczy” czy dyscyplinujący.

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

V.511.267.2018 z 11 września 2018 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w zakresie rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego dotyczącego wykorzystania jako dowodu w postępowaniu podatkowym protokołów z podsłuchów rozmów, bez stosownego potwierdzenia, że zostały uzyskane zgodnie z prawem.

Zgodnie z dotychczasowym orzecnictwem sądów administracyjnych brak udostępnienia organom podatkowym, a także stronie postępowania, nagrań z przeprowadzonych podsłuchów, nie przesądzał automatycznie o braku mocy dowodowej takiego materiału. W ocenie sądów należy przyjąć tzw. domniemanie legalności materiałów uzyskanych przez organy podatkowe od prokuratury oraz tzw. domniemanie, że transkrypcje (protokoły, stenogramy) odzwierciedlają treść rozmów uzyskanych w wyniku podsłuchu. Jednocześnie dopuszczano możliwość zakwestionowania mocy dowodowej zebranych materiałów, poprzez obalenie ww. domniemań, co w konsekwencji traktowane było jako podstawa do ewentualnego wznowienia postępowania podatkowego.

Powyższy pogląd został jednak jednoznacznie zakwestionowany w wyroku z dnia 21 czerwca 2017 r. (sygn. akt I SA/Wr 1341/16), jaki zapadł w sprawie, na tle której skierowano zagadnienie prawne do rozpoznania przez skład siedmiu sędziów NSA. Uznając dotychczasowe orzecznictwo sądów administracyjnych za nieaktualne, WSA stwierdził, że wyrok TSUE w sprawie WebMindLicences Kft (sygn. C-419/14) powinien wyznaczyć nowy kierunek interpretacji przepisów krajowych. W konsekwencji, organ, a następnie sąd administracyjny zanim dopuści lub uzna materiał uzyskany za pomocą technik operacyjnych za zgodny z prawem dowód w postępowaniu podatkowym, powinien formalnie

zbadać, czy dowód ten został uzyskany zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich stanowisko wyrażone w dotychczasowym orzecznictwie sądów administracyjnych oparte na założeniu, że materiał dowodowy uzyskany za pomocą technik operacyjnych został zgromadzony w sposób legalny, wzbudza istotne zastrzeżenia, w szczególności w świetle tez wynikających z wyroku TSUE w sprawie *WebMindLicences Kft* (C-419/14). Po pierwsze, zdaniem Rzecznika, nie można poprzestawać na tzw. domniemaniu legalności materiałów uzyskanych z postępowania karnego. Podkreślić należy, że ustawodawca w art. 180 § 1 Ordynacji podatkowej wyraźnie posłużył się pojęciem „braku sprzeczności z prawem”, a nie pojęciem „domniemania braku sprzeczności z prawem”. Aprioryczne przyjęcie, że takie materiały spełniają wymóg „braku sprzeczności z prawem”, bez formalnego potwierdzenia tej okoliczności przez organ, nie pozwala na ich dopuszczenie jako dowodu w postępowaniu podatkowym. Zdaniem TSUE, w tej sytuacji konieczne jest uzyskanie pewności, co do tego, że dowody zostały uzyskane zgodnie z prawem, co może nastąpić w oparciu o kontrolę przeprowadzoną przez sąd karny. Po drugie, z punktu widzenia Rzecznika, jako organu stojącego na straży konstytucyjnych praw i wolności obywatelskich, podatnik nie powinien być obciążony koniecznością obalania domniemania zgodności z prawem dowodu i w konsekwencji podejmowania próby ewentualnego wznawiania postępowania podatkowego. Taka konstrukcja zakłada nadmierne uprzywilejowanie organów podatkowych i godzi w konstytucyjną zasadę praworządności oraz zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Przenosząc powyższe na grunt rozpoznawanej sprawy, zdaniem Rzecznika, wykorzystywanie jako dowodu w postępowaniu podatkowym przekazanych protokołów z podsłuchów rozmów, bez stosownego potwierdzenia, że zostały one uzyskane zgodnie z prawem, nie spełnia wymogów wynikających z orzeczenia TSUE. W ocenie Rzecznika, należy wspierać działania, mające na celu walkę z oszustwami związanymi z podatkiem VAT, niemniej jednak nie można dawać przyzwolenia arbitralnemu działaniu organów podatkowych. Tym samym, należy podzielić pogląd wyrażony w wyroku WSA o braku aktualności dotychczasowej linii orzeczniczej NSA w kwestii domniemania legalności materiałów uzyskanych przez organy podatkowe od prokuratury. Stanowisko sądu pierwszej instancji należy ocenić pozytywnie, gdyż wprowadza do podatkowego postępowania dowodowego wyższe standardy ochrony praw podatnika gwarantowane przez Kartę Praw UE oraz EKPC. Zdaniem Rzecznika organ podatkowy powinien dokonywać ustaleń rzeczywistego stanu faktycznego wyłącznie na podstawie legalnych środków dowodowych, z którymi strona mogła się zapoznać. Mając jednak na uwadze, że organy podatkowe nie mają legitymacji do dokonania samodzielnej oceny legalności stosowania technik operacyjnych, w świetle wyroku TSUE należy przyjąć, że aktualizuje się jedynie

obowiązek formalnego sprawdzenia, czy dowody w postaci protokołów z podsłuchów rozmów zostały uzyskane zgodnie z prawem, a więc w oparciu o przepisy procedury karnej oraz ustaw regulujących funkcjonowanie organów uprawnionych do stosowania technik operacyjnych.

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

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

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

V.7204.21.2018 z 3 lipca 2018 r. – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na decyzję Zarządu Mazurskiego Związku Międzygminnego – Gospodarka Odpadami w przedmiocie odmowy umorzenia zaległości w opłacie za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Decyzją z 7 lutego 2018 r. Zarząd Mazurskiego Związku Międzygminnego – Gospodarka Odpadami, po rozpoznaniu wniosku, odmówił zastosowania ulgi w spłacie zobowiązań z tytułu zaległości w opłacie za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W uzasadnieniu swojego rozstrzygnięcia organ wskazał, że zainteresowana przez przeszło cztery lata nie dopełniła obowiązku złożenia deklaracji w sprawie wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Opisując stan faktyczny sprawy organ zaznaczył, że strona sądziła, że firma prywatna ma takie same prawa jak firma państwowa i z tego względu pozbywała się odpadów komunalnych nie w ramach gminnego systemu gospodarowania, ale oddając je podmiotom posiadającym zezwolenie na zbieranie odpadów.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, strona pozostawała pod wpływem błędu uznając, że jeżeli przekazuje wytworzone przez siebie odpady do legalnie działającego odbiorcy, może nie uczestniczyć w gminnym systemie gospodarowania odpadami. W błędnym mniemaniu mogło utwierdzać stronę wieloletnie zaniechanie przez organ obowiązków wynikających z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie bowiem z jej przepisami obowiązkiem organu była kontrola jej przestrzegania. Mimo tego, organ dopiero po czterech latach podjął takie czynności, w następstwie których strona dopełniła obowiązku złożenia deklaracji i uiszcza aktualnie wymaganą lokalnym prawem opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

V.565.58.2018 z 17 lipca 2018 r. – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na uchwałę Rady Miasta w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, ustalenia opłat za postój pojazdów na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania, wprowadzenia opłaty abonamentowej dla niektórych użytkowników dróg oraz sposobu pobierania tych opłat.

W powołanej uchwale określono m.in. sposób pobierania opłat za postój pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania oraz wysokość opłaty dodatkowej. Ponadto, w uchwale ustalone zostały kategorie podmiotów uprawnionych do opłat abonamentowych, których wnoszenie jest swego rodzaju przywilejem dla kierowców z uwagi na niskie stawki tych opłat w stosunku do

opłat jednorazowych. Przepisy uchwały przewidują wydawanie kilku rodzajów abonamentów postojowych, potwierdzających uiszczenie opłaty abonamentowej. Rada Miasta uzależniła m.in. przyznanie prawa do abonamentu postojowego „Mieszkańca” od zameldowania na terenie strefy płatnego parkowania oraz dysponowania prawem własności (współwłasności) pojazdu albo władania pojazdem na podstawie umowy leasingu lub umowy przewłaszczenia na zabezpieczenie. Oznacza to, że uprawnienia do wnoszenia opłaty abonamentowej nie posiadają osoby zameldowane na terenie strefy płatnego parkowania, które użytkują pojazdy samochodowe na podstawie innych niż umowa leasingu oraz umowa przewłaszczenia na zabezpieczenie umów cywilnoprawnych (np. umowy najmu czy umowy użyczenia).

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich tak sformułowane przepisy uchwały naruszają zasadę równego traktowania obywateli przez władze publiczne, wynikającą z art. 32 Konstytucji. Rzecznik wskazał, że zgodnie z art. 13b ust. 4 pkt 2 ustawy o drogach publicznych, rada gminy ustalając strefę płatnego parkowania może wprowadzić opłaty abonamentowe dla niektórych użytkowników drogi. Jednakże przyznana radzie gminy przez ustawodawcę w omawianym zakresie swoboda regulacyjna nie oznacza dowolności. Ustalając zatem kategorię użytkowników drogi uprawnionych do opłaty abonamentowej rada gminy musi w szczególności uwzględnić konstytucyjny nakaz równego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej kategorii.

Zdaniem Rzecznika przyjęte w przepisach zaskarżonej uchwały kryterium tytułu własności pojazdu samochodowego lub władania pojazdem na podstawie umowy leasingu lub umowy przewłaszczenia na zabezpieczenie, jako wyznacznika decydującego o prawie do wnoszenia opłaty abonamentowej za parkowanie, nie pozostaje w związku z celem, jakiemu służy wprowadzenie tej opłaty dla mieszkańców strefy płatnego parkowania, a którym jest zmniejszenie kosztów wynikających z konieczności wnoszenia opłat za parkowanie pojazdów w pobliżu miejsca zamieszkania. Kryterium różnicujące uprawnienia kierowców zamieszkujących w strefie płatnego parkowania narusza również zasadę proporcjonalności.

W opinii Rzecznika nie sposób także wskazać wartości konstytucyjnych, które uzasadniałyby odmienne traktowanie mieszkańców strefy płatnego parkowania, w zależności od rodzaju przysługującego im tytułu prawnego do pojazdu, który parkują na terenie tej samej strefy płatnego parkowania. Regulacje, które wprowadzają takie zróżnicowanie, pozostają natomiast w sprzeczności z zasadą sprawiedliwości społecznej.

IV.7210.13.2014 z 18 lipca 2018 r. – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na uchwałę Rady Miasta w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego gminy.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę, że w przedmiotowej uchwale Rada Miasta uzależniła przyznanie lokalu mieszkalnego od nieposiadania tytułu

prawnego do innego lokalu mieszkalnego czym wyłączyła wiele osób, znajdujących się w bardzo trudnej sytuacji mieszkaniowej, z możliwości ubiegania się o lokal. Zdaniem Rzecznika samo posiadanie tytułu prawnego do lokalu nie oznacza, że członek wspólnoty samorządowej ma zaspokojone potrzeby mieszkaniowe. Tytuł prawny może być bowiem obciążony wadą – czy to wynikającą z okoliczności o charakterze prawnym czy też faktycznym, np. lokale w złym stanie technicznym niedające się do zamieszkania, które to okoliczności uniemożliwiają zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych uprawnionego. Dodatkowo, na gruncie powołanej ustawy, jedynie w przypadku ubiegania się o najem lokalu socjalnego, dopuszcza się wyłączenie z kręgu uprawnionych osoby posiadające tytuł prawny do innego lokalu, a zatem a contrario należy uznać, że takie wyłączenie nie może mieć zastosowania wobec osób ubiegających się o inne lokale z zasobu gminy.

Rzecznik podkreślił także, że ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego nie daje radzie gminy możliwości zawężania czy też ograniczania kręgu osób uprawnionych do ubiegania się o lokal mieszkalny z gminnego zasobu mieszkaniowego, bowiem jej celem, jak sama nazwa ustawy wskazuje, jest ochrona praw lokatorów. Ważnym jest zatem, by każdy wniosek badany był indywidualnie, a decyzja o przyznaniu lokalu wydawana była jedynie w oparciu o stan faktyczny istniejący w chwili badania sprawy.

W ocenie Rzecznika zastosowany przez Radę Miejską tryb wyłaniania najemców lokali w drodze konkursu ofert, bez wyraźnego określenia kryteriów oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m kw., prowadzi do nieuprawnionego przeniesienia kompetencji Rady na bliżej nieokreślony podmiot, pomimo że ustawa o ochronie praw lokatorów daje podstawę do uregulowania tych spraw jedynie przez radę gminy w formie aktu prawa miejscowego. Tym samym zakwestionowane postanowienie uchwały narusza również art. 92 w zw. z art. 94 i art. 87 ust. 2 Konstytucji.

Rzecznik zauważył ponadto, że przeprowadzona analiza postanowień Uchwały Rady Miasta prowadzi do wniosku, że kwestionowane przepisy stoją w sprzeczności z Konstytucją. Rada Miasta stanowiąc uchwałę niezgodną z aktem wyższego rzędu tj. ustawą o ochronie praw lokatorów (...) działała bowiem niezgodnie z zasadą legalizmu, wyrażoną w art. 7 Konstytucji. Zasada ta zobowiązuje organy władzy publicznej, a więc także organy samorządu terytorialnego, do działania na podstawie i w granicach prawa. W świetle powyższej zasady obowiązkiem organów stanowiących prawo jest respektowanie zakresu upoważnienia ustawowego, na mocy którego ustawodawca przekazał określony zakres spraw do unormowania organom jednostek samorządu terytorialnego. Tymczasem, w przedmiotowej uchwale, w stosunku do części mieszkańców gminy, bez upoważnienia zawartego w akcie wyższego rzędu, doszło do uchylenia ustawowego obowiązku gminy, jakim jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej znajdujących się w

trudnej sytuacji materialnej. Co więcej, wprowadzenie nieuzasadnionych przesłanek różnicujących obywateli w dostępie do lokali z mieszkaniowego zasobu gminy, jest również przejawem nierównego traktowania obywateli przez władze publiczne, a zatem stanowi naruszenie zasady równości wobec prawa i zakazu dyskryminacji jednostki, wyrażonej w art. 32 Konstytucji.

Rzecznik Praw Obywatelskich przystąpił do postępowania przed Sądami Administracyjnymi:

III.7064.16.2018 z 11 lipca 2018 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w sprawie przyznania świadczenia pielęgnacyjnego.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich nie sposób zgodzić się ze stanowiskiem wyrażonym przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w niniejszej sprawie. Biorąc pod uwagę całokształt sprawy, która w istocie sprowadza się do ustalenia prawa skarżącej do świadczenia pielęgnacyjnego od stycznia 2017 r. tj. od miesiąca, w którym złożyła wniosek o przyznanie świadczenia, zdaniem Rzecznika, oczekiwanie opiekunki uzyskania świadczenia dużo wyższego niż dotychczas pobierane po wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 38/13 jest w pełni uzasadnione. Na gruncie niniejszej sprawy nie można bowiem pominąć, że konsekwencją rezygnacji przez skarżącą z pracy zawodowej było uzyskanie przez nią specjalnego zasiłku opiekuńczego. Trudno też czynić zarzut skarżącej z tego, że w sytuacji pozostawania bez środków do życia skorzystała z dostępnej pomocy finansowej państwa, a tym samym akceptować rozmiar konsekwencji w postaci ukształtowania sytuacji skarżącej w sposób szczególnie niekorzystny.

Rzecznik wskazał, że zastosowanie przez Kolegium wyłącznie wykładni gramatycznej przepisów doprowadziło do rozstrzygnięcia, które w świetle powszechnie akceptowanych wartości jest rażąco niesłuszne, niesprawiedliwe, nieracjonalne i niweczające ratio legis ustawy. Analizując zastosowanie art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych w niniejszej sprawie nie można, zdaniem Rzecznika, abstrahować od wykładni zgodnej z Konstytucją. W niniejszej sprawie mamy bowiem do czynienia z przypadkiem, gdy wykładnia językowa przepisów prowadzi do sprzeczności z podstawowymi wartościami konstytucyjnymi. Kolegium rozstrzygając o prawie skarżącej do świadczenia pielęgnacyjnego winno dokonać prokonstytucyjnej wykładni przepisów ustawy i procedować w oparciu o odpowiadające gwarancjom konstytucyjnym normy prawne. Ponadto, Rzecznik zauważył, że niezaprzeczalnym celem ustawy o świadczeniach rodzinnych jest realizacja polityki społecznej i gospodarczej uwzględniającej dobro rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji. Każdy z zapisów znajdujących się w tym akcie prawnym musi pozostawać w zgodzie z jego funkcją. Wyłączenie z kręgu uprawnionych do uzyskania wsparcia opiekunki matki z niepełnosprawnością tylko dlatego, że będąc pozbawiona

środków do życia skorzystała z jedynej oferowanej możliwości uzyskania jakiegokolwiek pomocy pozwalającej na zapewnienie egzystencji, pozostaje w sprzeczności z aksjologiczną racjonalnością ustawodawcy.

Stanowisko częściowo uwzględnione (wyrok z 18 lipca 2018 r., sygn. akt II SA/Go 368/18). Wojewódzki Sąd Administracyjny zauważył, że skutkiem wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 38/13 jest zmiana zakresu zastosowania przepisu art. 17 ust. 1b u.ś.r. w zakresie treści w nim ujętej, będącego przepisem szczególnym w odniesieniu do art. 17 ust. 1 tej ustawy, który określa ogólne przesłanki prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Trybunał Konstytucyjny derogując przepis art. 17 ust. 1b ustawy nie odroczył utraty jego mocy obowiązującej. Oznacza to, że bezpośrednim skutkiem orzeczenia jest utrata przez ten przepis we wskazanym w wyroku zakresie domniemania konstytucyjności. Z wydanego przez Trybunał Konstytucyjny wyroku wynika, że organy rozpoznając wniosek o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego złożony przez opiekuna dorosłej osoby niepełnosprawnej, w obecnym stanie prawnym mają obowiązek zbadać, czy wnioskodawca spełnia warunki do przyznania tego świadczenia określone w art. 17 u.ś.r., z wyłączeniem tej części tego przepisu, która została ostatecznie uznana za niekonstytucyjną.

Ponadto, zdaniem Sądu zastosowanie w niniejszej sprawie jedynie wykładni gramatycznej przepisu art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b u.ś.r., w myśl którego świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje opiekunom osób niepełnosprawnych, jeżeli ma ustalone prawo do zasiłku opiekuńczego, świadczenia pielęgnacyjnego lub zasiłku dla opiekuna, doprowadziło do rozstrzygnięcia, które w świetle powszechnie akceptowanych wartości jest niesłuszne, niesprawiedliwe i niweczące ratio legis u.ś.r. W sytuacji, gdy ścisłe literalne interpretowanie zapisu ustawowego prowadzi do zniekształcenia albo wypaczenia jego treści, jaką zamierzał nadać mu ustawodawca, obowiązkiem organu jest sięganie do innych sposobów wykładni. Należy odwołać się do aksjologicznej racjonalności ustawodawcy oraz kierować się systemowymi, celowościowymi i funkcjonalnymi regułami wykładni. Dokonywana wykładnia winna być i jej wynik winien być w zgodzie również z podstawowymi wartościami określonymi w Konstytucji.

III.7064.119.2017 z 23 lipca 2018 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w sprawie ze skargi kasacyjnej od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego oddalającego skargę na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w zakresie odmowy przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich nie zgodził się ze stanowiskiem wyrażonym w sprawie przez Wojewódzki Sąd Administracyjny, gdyż wyrok ten został wydany z naruszeniem prawa materialnego, tj. art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b u.o.ś.r. oraz art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b w zw. z art. 27 ust. 5 u.o.ś.r., które skutkowało uznaniem, że skarżący, wieloletni opiekun niepełnosprawnej matki,

nie spełnia przesłanek do przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z uwagi na pobieranie zasiłku dla opiekuna. Biorąc pod uwagę całokształt sprawy, która w istocie sprowadza się do ustalenia prawa skarżącego do świadczenia pielęgnacyjnego od października 2016 r., tj. od miesiąca, w którym złożył wniosek o przyznanie świadczenia, zdaniem Rzecznika, oczekiwanie opiekuna uzyskania świadczenia dużo wyższego niż dotychczas pobierane po wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 38/13 jest w pełni uzasadnione.

W opinii Rzecznika Sąd rozstrzygając o prawie skarżącego do świadczenia pielęgnacyjnego winien dokonać prokonstytucyjnej wykładni przepisów u.o.ś.r. i procedować w oparciu o odpowiadające gwarancjom konstytucyjnym normy prawne. Za uznaniem zasadności powyższej tezy w sytuacji prawnej przedmiotowej sprawy przemawiają również istotne argumenty funkcjonalne. W przypadku skarżącego można mówić o ekspektatywie nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, skoro spełnia wszelkie przesłanki wymagane ustawą, a jedyną przeszkodę stanowi wcześniejsze uzyskanie prawa do zasiłku dla opiekuna i występujący zbieg prawa do świadczeń.

Ponadto, Rzecznik wskazał, iż uwadze Sądu całkowicie umknęło, że wyłączenie możliwości pobierania dwóch świadczeń opiekuńczych, określone w art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b u.o.ś.r., implikuje przy zbiegu uprawnień, zgodnie z art. 27 ust. 5 u.o.ś.r., prawo skarżącego do wyboru korzystniejszego świadczenia. W ocenie Rzecznika organy administracji w niniejszej sprawie działały w oderwaniu od podstawowych zasad postępowania administracyjnego, to jest zasad prowadzenia postępowania w taki sposób, aby pogłębiać zaufanie obywateli do organów państwa. W sprawie będącej przedmiotem zaskarżenia organy realizując obowiązek wynikający z art. 9 k.p.a. winny były umożliwić skarżącemu skuteczne dokonanie wyboru korzystniejszego świadczenia zgodnie z treścią art. 27 ust. 5 u.o.ś.r., gdyż deklaracja skarżącego o rezygnacji z zasiłku dla opiekuna od momentu uzyskania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego była jednoznacznie zgłoszona już na etapie postępowania pierwszoinstancyjnego.

WZF.7043.23.2017 z 2 sierpnia 2018 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w sprawie ze skargi kasacyjnej Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że w myśl orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego centralny organ administracji rządowej jest utożsamiany z ministrem. Ma to znaczenie przede wszystkim z punktu widzenia art. 127 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego, a także przepisów regulujących postępowanie w trybach nadzwyczajnych. Zgodnie bowiem z przyjętymi założeniami, administracyjny tok instancji powinien kończyć się, co do zasady, na centralnych organach administracji rządowej, poza nielicznymi wyjątkami nie powinny występować przypadki wnoszenia odwołań od decyzji tych organów do ministrów działowych. W ocenie Rzecznika przepisy prawa

jednoznacznie wskazują na Szefa SKW jako kierownika urzędu centralnego. Sprawa dotyczy bowiem jednorazowego wglądu w niejawne akta postępowania dyscyplinarnego podległego Szefowi SKW funkcjonariusza, reprezentowanego przez profesjonalnego pełnomocnika. Z tego względu należy podzielić argumentację WSA w Warszawie, że organ powinien co najmniej rozważyć zastosowanie wobec pełnomocnika trybu określonego w art. 34 ust. 5 pkt 1 uoin, szczególnie, że obwiniona została już pozbawiona takiego dostępu w trybie art. 33 ust. 7 uoin.

Ponadto, organ w skardze kasacyjnej wskazuje, że Sąd błędnie przyjął, że w niniejszej sprawie w postępowaniu dyscyplinarnym nie został uwzględniony wniosek o przesłuchanie w charakterze świadka m.in. byłego szefa SKW oraz byłego ministra koordynatora ds. służb specjalnych na okoliczność charakteru spotkań obwinionej, podczas gdy odmowa uwzględnienia tegoż wniosku znajdowała uzasadnienie w przepisach ustawy o służbie funkcjonariuszy SKW i SWW. W opinii Rzecznika Szef SKW pominął kontekst intertemporalny związany z odwołaniem dotychczasowych przełożonych skarżącej i powołaniem nowych. Skarżąca mogła być zadaniowana przez wcześniejszego Szefa SKW, z pominięciem jej bezpośredniego przełożonego i innych funkcjonariuszy. Przyjęcie założenia, że z momentem zmiany szefa danej służby specjalnej prowadzone przez nią operacje pozostają zawieszane do odwołania mogłyby spowodować nieodwracalne szkody dla bezpieczeństwa Państwa. Dynamika takich procesów powoduje, że funkcjonariusz/żołnierz danej służby może stanąć przed wyborem pomiędzy zgodnym z prawem działaniem, a skutecznością prowadzonej operacji. Dlatego też, zdaniem Rzecznika, w niniejszej sprawie konieczne było przesłuchanie uprzedniego Szefa SKW jako osoby wydającej skarżącej wiążące polecenia służbowe.

Mając powyższe na uwadze, w ocenie Rzecznika, skarga kasacyjna Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego powinna zostać oddalona, bowiem wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie został wydany zgodnie z obowiązującym prawem.

VII.561.27.2018 z 7 sierpnia 2018 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w sprawie skargi Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych na decyzję Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie uchylenia uchwały o odmowie wpisu na listę radców prawnych.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę, że powodem odmowy wpisu uczestniczki na listę radców prawnych po zdaniem przez nią egzaminie radcowskim było uznanie, że nie spełnia ona warunku określonego w przepisach ustawy o radcach prawnych. Zgodnie z art. 24 ust. 1 pkt 6 ustawy, na listę radców prawnych może być wpisany ten, kto odbył w Rzeczypospolitej Polskiej aplikację radcowską i złożył egzamin radcowski, z zastrzeżeniem art. 25 ust. 1 i 2. Z kolei, art. 25 ust. 2 pkt 4 stanowi, że do egzaminu radcowskiego, bez odbycia aplikacji radcowskiej mogą przystąpić osoby, które po ukończeniu

wyższych studiów prawniczych przez okres co najmniej 4 lat w okresie nie dłuższym niż 6 lat przed złożeniem wniosku o dopuszczenie do egzaminu były zatrudnione w urzędach organów władzy publicznej i wykonywały wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane ze świadczeniem pomocy prawnej na rzecz tych urzędów.

Rzecznik wskazał, że art. 24 ust. 2c ustawy o radcach prawnych wyraźnie stanowi, że Rada OIRP może odmówić wpisu na listę radców prawnych tylko wtedy, gdy wpis narusza przepisy ust. 1 wskazanego przepisu. Oznacza to, że kompetencje Rady OIRP ograniczone są wyłącznie do oceny przesłanek, o których mowa w art. 24 ust. 1. Należy przy tym podkreślić, że wśród wymienionych przesłanek brak jest przesłanki polegającej na spełnieniu wymogu w postaci czteroletniego okresu zatrudnienia w urzędzie organów władzy publicznej. Zdaniem Rzecznika Rada OIRP dokonując rozszerzającej i nieuprawnionej wykładni określonych w ww. przepisie przesłanek warunkujących wpis na listę radców prawnych wyszła poza zakres kompetencji przyznanych jej przez ustawodawcę w art. 24 ust. 2c ustawy. Stanowisko Rzecznika znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Zdaniem NSA wpis na listę radców prawnych uwarunkowany jest spełnieniem określonych art. 24 ust. 1 ustawy wymogów, przy czym ich katalog określony jest w sposób wyczerpujący. O wpisie lub odmowie wpisu decydują zatem wyłącznie wyszczególnione we wskazanym przepisie warunki. Oznacza to, że ograniczenie wykonywania tego zawodu może być wyprowadzone wyłącznie ze ściśle określonych warunków ustanowionych w art. 24 ust. 1 ustawy o radcach prawnych, nie zaś wywodzone w drodze rozszerzającej i nieuprawnionej wykładni określonych tą normą przesłanek warunkujących wpis.

Zdaniem Rzecznika zaakceptowanie stanowiska skarżącego wiązałaby się z przyzwoleniem na to, aby w państwie prawa, jakim jest Rzeczypospolita Polska mogło dochodzić do sytuacji, w których zdolność danej osoby do przystąpienia do egzaminu radcowskiego oceniana była nie przed jego przeprowadzeniem, lecz dopiero po jego odbyciu się. Prowadziłoby to do sytuacji, w której osoby chcące przystąpić do egzaminu najpierw do niego dopuszczane, a następnie po złożeniu tego egzaminu z wynikiem pozytywnym, inny organ byłby uprawniony do uznania, że taka osoba w ogóle nie była uprawniona do przystępowania do tego egzaminu. Zdolność do przystąpienia do takiego egzaminu oceniana byłaby zatem *ex post*, a więc dopiero w trakcie procedury wpisu na listę radców prawnych przez Radę OIRP. W ten sposób wysiłek, czas oraz nakłady finansowe kandydata na radcę prawnego, który działał w zaufaniu do racjonalnego prawodawcy oraz organów państwa zostałyby całkowicie zniweczone.

VII.6060.35.2018 z 8 sierpnia 2018 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w sprawie ze skargi kasacyjnej

Fundacji od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich decyzje Szefa ABW odmawiające udostępnienia informacji publicznej o czynnościach ABW, ze względu na uznanie żądanych informacji za informacje niejawne, prowadzą do ograniczenia konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej. Ograniczenie to nie znajduje jednak usprawiedliwienia w świetle przepisów Konstytucji, biorąc pod uwagę okoliczności niniejszej sprawy. Zdaniem Rzecznika Sąd nie dokonał prawidłowego wyważenia proporcji między konstytucyjną zasadą dostępności, a zakresem ograniczenia wynikającego z ustawy o ochronie informacji niejawnych. W konsekwencji, Rzecznika zauważył, że zaskarżony wyrok prowadzi do naruszenia prawa dostępu do informacji publicznej, co uniemożliwia dokonanie społecznej kontroli działań służb specjalnych.

Rzecznik zwrócił uwagę, że istotną okolicznością w analizowanej sprawie, której nie uwzględnił WSA wydając zaskarżony wyrok jest to, że żądane informacje dotyczą czynności podejmowanych przez ABW na podstawie art. 32c ustawy o ABW, który został wprowadzony ustawą o działaniach antyterrorystycznych. Ustawa ta budzi zaś poważne wątpliwości natury konstytucyjnej. Swoje stanowisko na temat tej ustawy Rzecznik wyrażał już na etapie prac parlamentarnych nad ustawą. Skierował także wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów tej ustawy.

Właśnie z uwagi na powyższe, w ocenie Rzecznika, tak istotne jest dokonanie w niniejszej sprawie rzetelnej sądowej oceny wydawanych przez ABW decyzji dotyczących udostępnienia informacji publicznej o czynnościach prowadzonych na podstawie art. 32c ustawy o ABW. Rzecznik podkreślił, że w celu oceny prawidłowości wydania zaskarżonych decyzji przez organ Sąd musi dysponować materiałami pozwalającymi mu na kontrolę żądanych informacji. Tylko w ten sposób Sąd może dokonać realnej kontroli decyzji odmownej udostępniania informacji publicznej. Tymczasem, jak wynika z uzasadnienia wyroku, Sąd oparł się na ustaleniach i argumentacji przedstawionej przez organ, nie dokonując przy tym oceny żądanej informacji (w uzasadnieniu brakuje informacji na temat tego, czy Sąd zapoznał się z dokumentem, w którym wskazywano, że udzielenie informacji może mieć szkodliwy wpływ na funkcjonowanie ABW), ani dokładnej analizy tych informacji. Konieczne jest również, przy analizie przesłanek uzasadniających odmowę udostępnienia żądanych informacji ze względu na ochronę informacji niejawnych, przyjęcie takiej interpretacji przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej i ustawy o ochronie informacji niejawnych, która umożliwi efektywny dostęp do informacji o działalności ABW i zagwarantuje kontrolę społeczną tych działań, skoro ustawa nie przewiduje efektywnego mechanizmu kontroli sądowej w tym zakresie.

VII.6060.30.2018 z 8 sierpnia 2018 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w sprawie niewpuszczenia na posiedzenie Sejmu RP.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich stanowisko Kancelarii Sejmu RP, odmawiające dziennikarzowi prawa wstępu na posiedzenie Sejmu RP prowadzi do niczym nieuzasadnionego ograniczenia konstytucyjnego prawa do informacji publicznej. Co istotne, wstęp na posiedzenie kolegialnego organu miał służyć realizacji ustrojowej zasady wolności prasy i innych środków społecznego przekazu oraz wolności pozyskiwania informacji, w tym przypadku informacji o działalności organu władzy publicznej, jakim jest Sejm RP. Wstęp do Sejmu RP był więc w tym przypadku także działaniem podejmowanym w słusznym interesie społecznym. Odmowa realizacji tego słusznego interesu społecznego stanowi, zdaniem Rzecznika, naruszenie norm konstytucyjnych. Zasadą ustrojową wynikającą z art. 14 Konstytucji jest, że Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność prasy i innych środków społecznego przekazu. Z art. 54 ust. 1 Konstytucji wynika natomiast, że każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Stąd też organy państwowe, zgodnie z Konstytucją, są zobowiązane stwarzać prasie warunki niezbędne do wykonywania jej funkcji, a ponadto nie wolno utrudniać prasie zbierania materiałów krytycznych.

Rzecznik zauważył, że czynność polegająca na odmowie wydania dziennikarzowi jednorazowej karty prasowej w bezpośredni sposób dotyczy konstytucyjnie chronionych praw jednostki, w tym wolności prasy i dostępu do informacji publicznej, w związku z czym nie można jej uznać za czynność o charakterze technicznym. W niniejszej sprawie, działając z upoważnienia Marszałka Sejmu RP, Komendant Straży Marszałkowskiej w sposób władczy przesądził, że każdy imiennie określony dziennikarz, ubiegający się o jednorazową kartę prasową od środy dnia 25 kwietnia 2018 r. aż do odwołania, karty tej nie otrzyma. Jest to w związku z tym złożona czynność z zakresu administracji publicznej, podejmowana z upoważnienia Marszałka Sejmu RP przez Komendanta Straży Marszałkowskiej i komunikowana w tym przypadku dziennikarzowi przez Centrum Informacyjne Sejmu RP. Jej istota sprowadza się do tego, że osoby ją podejmujące w imieniu organu upoważniającego w sposób władczy rozstrzygnęły o tym, że skarżący nie może realizować przysługujących mu konstytucyjnych praw podmiotowych.

Ponadto, zdaniem Rzecznika, przepis 6 pkt 4 zarządzenia Nr 1 Marszałka Sejmu RP w brzmieniu ustalonym przez § 1 pkt 2 zarządzenia Nr 4 Marszałka Sejmu RP, który stanowił podstawę odmowy wydania karty nie może określać przesłanek, którymi powinien kierować się Komendant podejmując takie rozstrzygnięcia, ta sfera zastrzeżona jest bowiem dla prawa powszechnie obowiązującego. Zarządzenia nie są zaś źródłami takiego prawa, nie mogą one także stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów. Pomimo tych wyraźnych ograniczeń rangi konstytucyjnej, § 6 pkt 4

zarządzenia Nr 1 Marszałka Sejmu RP określa przesłanki, którymi powinien kierować się Komendant Straży Marszałkowskiej ograniczając albo wyłączając prawo wstępu na tereny i do budynków sejmowych.

IV.7211.108.2018 z 22 sierpnia 2018 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w sprawie ze skargi na uchwałę Zarządu Dzielnicy odmawiającą wyrażenia zgody na zawarcie umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich Zarząd Dzielnicy wadliwie zastosował § 6 ust. 1 pkt 1 uchwały do ustalonego stanu faktycznego w tej sprawie. Poczynione przez organ ustalenia faktyczne nie dają bowiem podstaw do stwierdzenia, że wystąpiły wszystkie przesłanki uzasadniające odmowę zawarcia umowy najmu wymienione w § 6 ust. 1 pkt 1 uchwały. Zdaniem Rzecznika wykładnia literalna tego przepisu nie nasuwa wątpliwości i prowadzi do wniosku, że organ może odmówić zawarcia umowy najmu, gdy wnioskodawca nie tylko jest właścicielem budynku mieszkalnego lub jego części, ale także, gdy może go używać. Natomiast organ rozpatrujący wniosek mieszkaniowy w uzasadnieniu swojej decyzji ograniczył się jedynie do stwierdzenia, że skarżąca jest współwłaścicielką oraz właścicielką nieruchomości. Nie wykazał, aby wystąpiły wszystkie wymagane uchwałą przesłanki odmowy zawarcia umowy najmu na tej podstawie, przede wszystkim odnoszące się do możliwości zamieszkania skarżącej w budynku, a również ta okoliczność musi być jednoznacznie ustalona i wykazana w uchwale, aby dopuszczalna była odmowa zawarcia umowy najmu lokalu komunalnego.

Rzecznik zauważył, że organ nie przeprowadził wnikliwego i rzetelnego postępowania wyjaśniającego, co do wszystkich przesłanek określonych w uchwale i w konsekwencji nie wykazał w uzasadnieniu uchwały, że wystąpiły okoliczności faktyczne uzasadniające odmowę. W istocie organ całkowicie arbitralnie i bez jakiegokolwiek uzasadnienia rozstrzygnął o odmowie udzielenia pomocy mieszkaniowej bez zbadania, czy skarżąca może w najbliższym czasie realnie zabezpieczyć swoje potrzeby mieszkaniowe z wykorzystaniem nieruchomości, do których posiada tytuł prawny.

VII.6060.48.2017 z 7 września 2018 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w sprawie ze skargi kasacyjnej Fundacji od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich decyzje Szefa ABW odmawiające udostępnienia informacji publicznej o czynnościach ABW, ze względu na uznanie żądanych informacji za informacje niejawne, prowadzą do ograniczenia konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej. Ograniczenie to nie znajduje jednak usprawiedliwienia w świetle przepisów Konstytucji, biorąc pod uwagę okoliczności niniejszej sprawy. Zdaniem Rzecznika Sąd nie dokonał

prawidłowego wyważenia proporcji między konstytucyjną zasadą dostępności a zakresem ograniczenia wynikającego z ustawy o ochronie informacji niejawnych. W konsekwencji, zdaniem Rzecznika, zaskarżony wyrok prowadzi do naruszenia prawa dostępu do informacji publicznej, co uniemożliwia dokonanie społecznej kontroli działań służb specjalnych.

Rzecznik zwrócił uwagę, że istotną okolicznością w analizowanej sprawie, której nie wziął pod uwagę WSA wydając zaskarżony wyrok jest to, że żądane informacje dotyczą czynności podejmowanych przez ABW na podstawie art. 28a ustawy o ABW oraz art. 9-11 ustawy o działaniach antyterrorystycznych, a zatem czynności inwigilacyjnych ingerujących w prawo do prywatności osób, wobec których je zastosowano. Istotnym jest również to, że ustawa o działaniach antyterrorystycznych, będąca podstawą zastosowania tych czynności, budzi poważne wątpliwości natury konstytucyjnej. Swoje stanowisko na temat tej ustawy Rzecznik wyrażał już na etapie prac parlamentarnych nad ustawą, a także skierował wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów tej ustawy.

Właśnie z uwagi na powyższe, w ocenie Rzecznika, tak istotne jest w niniejszej sprawie dokonanie rzetelnej sądowej oceny wydawanych przez ABW decyzji dotyczących udostępnienia informacji publicznej o czynnościach prowadzonych na podstawie ustawy o działaniach antyterrorystycznych. Należy przy tym podkreślić, że w celu oceny prawidłowości wydania zaskarżonych decyzji przez organ Sąd musi dysponować materiałami pozwalającymi mu na kontrolę żądanych informacji. Tylko w ten sposób Sąd może dokonać realnej kontroli decyzji odmownej udostępniania informacji publicznej. Tymczasem, jak wynika z uzasadnienia wyroku, Sąd oparł się na ustaleniach i argumentacji przedstawionej przez organ, nie dokonując przy tym oceny żądanej informacji (w uzasadnieniu brakuje informacji na temat tego, czy Sąd zapoznał się z dokumentem, w którym wskazywano, że udzielenie informacji może mieć szkodliwy wpływ na funkcjonowanie ABW), ani dokładnej analizy tych informacji. Konieczne jest również, przy analizie przesłanek uzasadniających odmowę udostępnienia żądanych informacji ze względu na ochronę informacji niejawnych, przyjęcie takiej interpretacji przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej i ustawy o ochronie informacji niejawnych, która umożliwi efektywny dostęp do informacji o działalności ABW i zagwarantuje kontrolę społeczną tych działań, skoro ustawa nie przewiduje efektywnego mechanizmu kontroli sądowej w tym zakresie.

VII.6060.36.2018 z 7 września 2018 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w sprawie ze skargi kasacyjnej Fundacji od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich decyzje Szefa ABW odmawiające udostępnienia informacji publicznej o czynnościach ABW, ze względu na

uznanie żądanych informacji za informacje niejawne, prowadzą do ograniczenia konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej. Ograniczenie to nie znajduje jednak usprawiedliwienia w świetle przepisów Konstytucji, biorąc pod uwagę okoliczności niniejszej sprawy. Zdaniem Rzecznika Sąd nie dokonał prawidłowego wyważenia proporcji między konstytucyjną zasadą dostępności a zakresem ograniczenia wynikającego z ustawy o ochronie informacji niejawnych. W konsekwencji, zdaniem Rzecznika, zaskarżony wyrok prowadzi do naruszenia prawa dostępu do informacji publicznej, co uniemożliwia dokonanie społecznej kontroli działań służb specjalnych.

Rzecznik zwrócił uwagę, że istotną okolicznością w analizowanej sprawie, której nie wziął pod uwagę WSA wydając zaskarżony wyrok jest to, że żądane informacje dotyczą czynności inwigilacyjnych podejmowanych przez ABW ingerujących w prawo do prywatności osób wobec których je zastosowano. Ponadto, Sąd I instancji uznał, że żądanie dostępu do informacji publicznej w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej nie może służyć weryfikacji klauzul tajności. Zdaniem Sądu takie rozumienie instytucji obywatelskiego dostępu do informacji publicznych, czyniłoby ustawę o ochronie informacji niejawnych zbyteczną i nadto naruszałoby zasadę wyrażoną w art. 61 ust. 3 Konstytucji, który zezwala na ustawowe ograniczenie prawa dostępu do informacji. Jednak w świetle poglądów doktryny i orzecznictwa sądów administracyjnych nie budzi wątpliwości przeprowadzenie przez sąd administracyjny kontroli zarówno materialnych, jak i formalnych, przesłanek nadania klauzuli tajności, w tym w postępowaniach dotyczących udostępnienia informacji publicznej. W analizowanej sprawie mamy zaś do czynienia z sytuacją, gdy podmiot który odmówił udzielenia informacji publicznej nadał też jej klauzulę tajności a zatem sąd jest kompetentny zbadać zasadność nadania klauzuli.

Należy przy tym podkreślić, że w celu oceny prawidłowości wydania zaskarżonych decyzji przez organ Sąd musi dysponować materiałami pozwalającymi mu na kontrolę żądanych informacji. Tylko w ten sposób Sąd może dokonać realnej kontroli decyzji odmownej udostępnienia informacji publicznej. Tymczasem, jak wynika z uzasadnienia wyroku, Sąd oparł się na ustaleniach i argumentacji przedstawionej przez organ, nie dokonując przy tym oceny żądanej informacji.

Sądy administracyjne wydały następujące orzeczenia:

IV.7214.72.2017 z 9 sierpnia 2017 r. – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na uchwałę Rady Miasta w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych i socjalnych.

Umorzenie postępowania (postanowienie z 12 lipca 2018 r., sygn. akt II SA/Wa 1397/17).

Wojewódzki Sąd Administracyjny zauważył, że z akt sprawy wynika, iż w toku postępowania, a przed wydaniem wyroku, organ skorzystał z uprawnień autokontrolnych i uwzględnił wniesioną skargę w całości, poprzez przyjęcie nowej uchwały w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy oraz uchwalenie, że dotychczasowa uchwała Rady Miejskiej w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych i socjalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy traci moc. W takiej sytuacji niniejsze postępowanie sądowe stało się bezprzedmiotowe w rozumieniu art. 161 § 1 pkt 3 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, bowiem cała uchwała utraciła moc.

V.510.31.2018 z 30 maja 2018 r. – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na uchwałę Rady Miejskiej w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania na drogach publicznych kategorii gminnej i powiatowej na terenie miasta.

Skarga oddalona (wyrok 13 września 2018 r., sygn. akt II SA/Op 281/18).

W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego zarzuty skargi nie zasługiwały na uwzględnienie, gdyż nie doszło do istotnego naruszenia przepisów prawa. Sąd zauważył, że w kwestionowanym przepisie Rada Miasta określiła podmioty zwolnione z pobierania opłat w strefie płatnego parkowania, stosownie do art. 13b ust. 4 pkt 2 ustawy o drogach publicznych, przyjmując, że do zerowej opłaty w strefie płatnego parkowania uprawniony jest mieszkaniec danego rejonu strefy płatnego parkowania, posiadający lub stale użytkujący pojazdy samochodowe, a uprawnienie do takiego parkowania stwierdzone jest przy pomocy „winiety mieszkańca”, która jest wydawana po przedstawieniu dowodu rejestracyjnego pojazdu lub konsumenckiej umowy leasingu i dokumentu potwierdzającego zamieszkiwanie w strefie płatnego parkowania. Analiza przepisu nie pozwala na stwierdzenie, że uprawnienie do winiety przysługuje wyłącznie tym mieszkańcom strefy płatnego parkowania, którzy użytkują lub posiadają pojazdy wyłącznie jako właściciele, współwłaściciele lub posiadają i użytkują pojazdy jako leasingobiorcy. W sformułowaniu kwestionowanego § 6 ust. 1 pkt 1 uchwały brak jest takich postanowień, z których wynikałoby, że określone w przepisie uprawnienie do stawki zerowej jest wyłącznie skierowane do tych mieszkańców, którzy posiadają określony tytuł prawny do pojazdu. W przepisie wskazano wprost, że stawka zerowa przysługuje mieszkańcom strefy, a więc wszystkim, posiadającym lub stale użytkującym pojazdy i uchwałodawca nie zawarł w tym zakresie dodatkowych ograniczeń.

V.7010.15.2018 z 21 czerwca 2018 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w sprawie ze skargi kasacyjnej od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w przedmiocie zgody na refundację leku.

Stanowisko uwzględnione (wyrok z 17 lipca 2018 r., sygn. akt II GSK 844/18).

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego z treści art. 31 b ust. 2 pkt 3 ustawy o świadczeniach odsyłającego do art. 12 pkt 3-6, 8-11 ustawy o refundacji nie można wyprowadzać wniosku, że warunkiem koniecznym uwzględnienia wniosku o refundację i wydania w tym przedmiocie pozytywnej decyzji jest łączne spełnienie wszystkich wskazanych tam kryteriów. Z literalnego brzmienia tych przepisów wynika mianowicie wystarczająco jednoznacznie, że ustawodawca określając w tym zakresie ustawowe kryteria nie zastrzegł wymogu łącznego ich spełnienia, wprost nakazał jedynie branie ich pod uwagę. Za zasadnością prezentowanej w sprawie wykładni dodatkowo przemawia fakt, że decyzji wydawanej w indywidualnej sprawie w przedmiocie refundacji trafnie przypisuje się charakter decyzji uznaniowej. Właśnie wobec uznaniowego charakteru tego rodzaju decyzji uzasadniona jest teza, że niespełnienie któregoś z określonych kryteriów nie może wykluczać rozstrzygnięcia pozytywnego dla strony. Z decyzją uznaniową wiąże się bowiem nakaz załatwienia sprawy nie w sposób „związany”, lecz w sposób uwzględniający „interes społeczny i słuszny interes obywateli”.

III.7064.130.2018 z 21 czerwca 2018 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w sprawie ze skargi kasacyjnej od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego oddalającego skargę na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego utrzymującą w mocy decyzję wydaną przez Prezydenta Miasta o odmowie przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego.

Stanowisko nieuwzględnione (wyrok z 10 lipca 2018 r., sygn. akt I OSK 134/18).

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego zgodnie z literalnym brzmieniem art. 17 ust. 5 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych uznać należy, że przepis ten wprost wyłącza prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób wymienionych w art. 17 ust. 1 i la tej ustawy, w sytuacji, w której osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do emerytury. Nie jest więc w takim przypadku możliwe uzyskanie świadczenia pielęgnacyjnego przez osobę sprawującą opiekę nad niepełnosprawną osobą. Zdaniem Sądu celem świadczenia pielęgnacyjnego jest udzielenie materialnego wsparcia osobom, które rezygnują z aktywności zawodowej, by opiekować się osobą niepełnosprawną. Świadczenie pielęgnacyjne ma zatem zastąpić dochód wynikający ze świadczenia pracy, której nie może podjąć osoba pielęgnująca. Istotą świadczenia pielęgnacyjnego jest więc częściowe zrekompensowanie opiekunowi niepełnosprawnego strat finansowych spowodowanych niemożnością podjęcia pracy lub rezygnacją z niej w związku z koniecznością opieki nad osobą niepełnosprawną. Dlatego w ocenie NSA, z uwagi na powyższe, ustawodawca zdecydował wyłączyć z kręgu podmiotów

uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego osoby, które mają już ustalone prawo do świadczeń, o których mowa w art. 17 ust. 5 pkt 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, czyli m.in. osoby mające ustalone prawo do emerytury. Osoby te nie pozostają bowiem bez pomocy ze strony państwa z tytułu rezygnacji z pracy w celu sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną.

Skargi kasacyjne Rzecznika Praw Obywatelskich do Naczelnego Sądu Administracyjnego:

Naczelny Sąd Administracyjny wydał następujące orzeczenia:

V.511.359.2015 z 19 lipca 2016 r. – skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego na postanowienie Izby Skarbowej w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania podatkowego w sprawie nadpłaty w podatku dochodowym od osób fizycznych za 2006 r.

Skarga kasacyjna oddalona (wyrok z 29 sierpnia 2018 r., sygn. akt II FSK 2492/16).

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego zasada nieszkodzenia w przypadku zastosowania się podatnika do interpretacji prawa podatkowego nie ma prymatu nad ogólnymi regułami prawa podatkowego. Nie może zatem służyć obejściu negatywnego dla podatników upływu terminu do złożenia wniosku o stwierdzenie nadpłaty. Pojęcie nadpłaty w ordynacji podatkowej ma znaczenie uniwersalne i nie powinno się czynić odmiennej interpretacji przepisów dotyczących terminu do wystąpienia z wnioskiem o stwierdzenie nadpłaty z uwagi na wynikającą z art.14 k § 1 Ordynacji podatkowej zasadę nieszkodzenia. Przedawnienie jako instytucja prawa materialnego, skutkująca wygaśnięciem prawa do złożenia wniosku o stwierdzenie nadpłaty zobowiązania na podstawie art. 79 § 2 Ordynacji podatkowej, powinna być bezwzględnie respektowana w toku postępowania. Skoro zatem nastąpił upływ terminu przedawnienia, to organ podatkowy miał obowiązek odmówić, uwzględniając art. 165a § 1 Ordynacji podatkowej, wszczęcia postępowania podatkowego.

V.511.359.2015 z 19 lipca 2016 r. – skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego na postanowienie Izby Skarbowej w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania podatkowego w sprawie nadpłaty w podatku dochodowym od osób fizycznych za 2006 r.

Skarga kasacyjna oddalona (wyrok z 29 sierpnia 2018 r., sygn. akt II FSK 2493/16).

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego zasada nieszkodzenia w przypadku zastosowania się podatnika do interpretacji prawa podatkowego nie ma prymatu nad ogólnymi regułami prawa podatkowego. Nie może zatem służyć obejściu negatywnego dla podatników upływu terminu do złożenia wniosku o stwierdzenie nadpłaty. Pojęcie nadpłaty w ordynacji podatkowej ma znaczenie

uniwersalne i nie powinno się czynić odmiennej interpretacji przepisów dotyczących terminu do wystąpienia z wnioskiem o stwierdzenie nadpłaty z uwagi na wynikającą z art.14 k § 1 Ordynacji podatkowej zasadę nieszkodzenia. Przedawnienie jako instytucja prawa materialnego, skutkująca wygaśnięciem prawa do złożenia wniosku o stwierdzenie nadpłaty zobowiązania na podstawie art. 79 § 2 Ordynacji podatkowej, powinna być bezwzględnie respektowana w toku postępowania. Skoro zatem nastąpił upływ terminu przedawnienia, to organ podatkowy miał obowiązek odmówić, uwzględniając art. 165a § 1 Ordynacji podatkowej, wszczęcia postępowania podatkowego.

Postępowanie administracyjne z udziałem Rzecznika Praw Obywatelskich:

Organy administracji wydały następujące decyzje w sprawach z wniosku Rzecznika

VI. Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego. Zgłoszenia udziału w postępowaniach w sprawie skarg konstytucyjnych

1. W okresie objętym Informacją Rzecznik Praw Obywatelskich skierował następujące wnioski do Trybunału Konstytucyjnego:

Trybunał Konstytucyjny wydał następujące orzeczenia w sprawie wniosków Rzecznika Praw Obywatelskich:

II.510.936.2015 z 31 marca 2016 r. – wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zróżnicowania prawa do orzeczenia kary łącznej ze względu na moment uprawomocnienia się poszczególnych kar jednostkowych lub łącznych.

Wniosek nieuwzględniony (wyrok z 4 lipca 2018 r., sygn. akt K 16/16).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego prawomocność orzeczenia jest okolicznością prawnie relewantną zarówno w prawie karnym materialnym, jak i procesowym. Jest ona m.in. warunkiem wszczęcia postępowania wykonawczego, wyznacza także początek obowiązywania pozbawienia praw i orzeczonych nakazów lub zakazów a także biegu okresu próby oraz czasu, po którym następuje zatarcie skazania i przedawnienie wykonania kary. Jest więc kryterium znanym i stosowanym w tej samej gałęzi prawa, w której funkcjonuje zaskarżona regulacja.

Analizowana przesłanka, zdaniem Trybunału, wydawała się także przydatna z punktu widzenia deklarowanych przez ustawodawcę celów reformy kary łącznej, przewidzianej w ustawie nowelizującej. Posłużenie się kryterium prawomocności kary podczas określania zakresu czasowego obowiązywania nowych zasad orzekania kary łącznej umożliwi maksymalnie szybkie i szerokie stosowanie tych zasad. Pozwala w szczególności na objęcie nowymi zasadami orzekania kary łącznej w pewnym zakresie także stanów faktycznych ukształtowanych przed wejściem w życie ustawy nowelizującej. Zasady intertemporalne uwzględniające daty uprawomocnienia się kar podlegających łączeniu Trybunał ocenił także jako spójne z innymi elementami nowego modelu orzekania kary łącznej przewidzianymi w zaskarżonej ustawie. Są one mianowicie konsekwencją przyjęcia zasady, że substratami kary łącznej mogą być wyłącznie kary podlegające wykonaniu, a więc kary prawomocne. W ten sposób przesłanka, od której uzależnione jest orzekanie kary łącznej, stanowi zarazem podstawę, w oparciu o którą sformułowano w art. 19 ust. 1 ustawy nowelizującej regulacje intertemporalne.

W świetle powyższych argumentów Trybunał Konstytucyjny uznał, że prawomocność kar podlegających łączeniu jako kryterium różnicowania podstaw prawnych orzekania kary łącznej nie miała charakteru przypadkowego i arbitralnego. Harmonizowała natomiast z założeniami przyjętymi przez ustawodawcę i przyczyniała się do ich realizacji. Ponadto, Trybunał nie miał

wątpliwości, że przepis ten może prowadzić do wymierzenia sprawcom przestępstw popełnionych przed wejściem w życie kary łącznej na innych zasadach. Mechanizm przewidziany w zaskarżonym przepisie w niektórych wypadkach przewiduje bowiem możliwość orzekania na podstawie ustawy nowej, a w innych takiej możliwości nie dopuszcza i obliguje do stosowania wyłącznie przepisów dotychczasowych. Nie oznacza to jednak automatycznie, że któreś z tych orzeczeń można uznać za niespełniające konstytucyjnych wymogów sprawiedliwego wyroku.

2. Rzecznik Praw Obywatelskich przystąpił do postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie następujących wniosków:

VII.7202.13.2018 z 25 lipca 2018 r. – stanowisko Rzecznika w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów Prawa łowieckiego, do którego Rzecznik zgłosił udział 25 czerwca 2018 r.

W obowiązującym stanie prawnym ustawodawca wprowadził zakaz płoszenia, chwytania, przetrzymywania, ranienia i zabijania zwierzyny podczas szkoleń ptaków łowczych i psów myśliwskich, organizowanych przez Polski Związek Łowiecki. Szkolenie psów myśliwskich i ptaków łowczych odbywa się bez zamiaru wejścia w posiadanie zwierzyny, zatem nie jest to polowanie w rozumieniu przepisów ustawy. Należy zwrócić uwagę, że naruszenie tego zakazu nie zostało obwarowane sankcją karną. Na gruncie art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy w brzmieniu sprzed wejścia w życie ustawy nowelizującej w doktrynie wskazywano, że zasadne byłoby rozważenie zmiany tego przepisu i wskazanie, że takie szkolenia mogą odbywać się zgodnie z kalendarzem polowań lub z wyjątkiem okresów ochronnych. Ustawodawca zdecydował się jednak na rozwiązanie dalej idące, jakim jest całkowity zakaz szkoleń psów myśliwskich i ptaków łowczych z udziałem zwierząt.

Jako wzorzec kontroli wnioskodawcy wskazali art. 9 Konstytucji oraz art. 91 ust. 2 w związku z art. 11 i art. 13 Konwencji UNESCO w sprawie ochrony niematerialnego dziedzictwa kulturowego. Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że zarówno kynologia myśliwska, jak i sokolnictwo stanowią istotny element polskiej tradycji łowieckiej. Nie ulega wątpliwości, że w Polsce łowiectwo, włączając w nie szkolenie psów myśliwskich i ptaków łowczych, jest żywą tradycją kultywowaną przez dużą grupę społeczną i stanowiącą istotny element jej życia. Tradycja ta przekazywana jest z pokolenia na pokolenie i stanowi ważny aspekt tożsamości członków wskazanej grupy społecznej. Z ww. przepisów Konwencji wynika więc obowiązek podjęcia przez Polskę działań mających na celu zapewnienie możliwości rozwoju sokolnictwa jako praktyki kulturowej i swobodnego do niej dostępu. Należy uznać, że art. 9 ustawy w znowelizowanym brzmieniu w praktyce wyklucza możliwość szkolenia psów myśliwskich i ptaków łowczych w dotychczasowej formie, co nie pozostanie bez

wpływu na realizację praktyki kulturowej, jaką jest sokolnictwo. Stanowiący przedmiot kontroli przepis uniemożliwi zarówno dalsze kultywowanie wskazanej tradycji, jak i poznawanie jej przez kolejne osoby. Oznacza to, że przepis ten de facto uniemożliwia realizację przez organy państwowe zadań przewidzianych w art. 11 i art. 13 Konwencji w odniesieniu do niematerialnego dobra kultury, jakim jest sokolnictwo.

Ponadto, jako przedmiot zaskarżenia wnioskodawcy wskazali w swoim wniosku art. 1 ust. 11 ustawy nowelizującej w zakresie w jakim nowelizuje art. 32a ustawy. Zgodnie z art. 32a ust 2 ustawy kadencja organów Polskiego Związku Łowieckiego trwa 5 lat, a członkiem tych organów można być nie dłużej niż przez dwie rozpoczęte kadencje. Treść tego przepisu nie obejmuje jednak Zarządu Głównego PZŁ ani zarządów okręgowych. Oznacza to, że te organy PZŁ nie mają ustawowo określonej kadencji. Członkiem tych organów można być zaś wielokrotnie. W ocenie Rzecznika wprowadzone ograniczenia wolności zrzeszania dotyczące wyboru organów wewnętrznych zrzeszenia nie mogą zostać uznane za konieczne. Należy bowiem zwrócić uwagę, że PZŁ posiada osobowość prawną i działa na podstawie ustawy oraz statutu uchwalonego przez Krajowy Zjazd Delegatów Polskiego Związku Łowieckiego i zatwierdzonego przez ministra właściwego do spraw środowiska. Istnieją więc ramy prawne realizowania przez to zrzeszenie powierzonych zadań. Nie jest więc konieczne zwiększenie wpływu organów władzy wykonawczej na obsadę personalną organów wewnętrznych PZŁ, co w istotny sposób ogranicza niezależność i samorządność tego zrzeszenia. Zasadne z punktu widzenia Konstytucji RP byłoby pozostawianie PZŁ swobody w kształtowaniu składu osobowego swych organów zarządczych, tak jak miało to miejsce w poprzednim brzmieniu ustawy. Umożliwiłoby to zarówno kołom łowieckim jak i osobom fizycznym należącym do PZŁ demokratyczne kształtowanie struktur zrzeszenia i podejmowanie działań w zgodzie z zasadą pluralizmu społecznego.

VII.510.52.2018 z 27 września 2018 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie wniosku Prokuratora Generalnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisów Kodeksu postępowania cywilnego oraz przepisów Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Stanowisko Rzecznik przedstawi w terminie późniejszym.

Trybunał Konstytucyjny wydał następujące orzeczenia w sprawie wniosków, do których przystąpił Rzecznik Praw Obywatelskich:

3. Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił udział w postępowaniach w sprawie skarg konstytucyjnych:

V.510.112.2018 z 8 sierpnia 2018 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej podstawy żądania wznowienia postępowania.

W wyroku z dnia 3 października 2017 r., sygn. akt SK 31/15, Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją art. 778¹ k.p.c. w zakresie, w jakim dopuszcza nadanie przez sąd tytułowi egzekucyjnemu, wydanemu przeciwko spółce jawnej, klauzuli wykonalności przeciwko byłemu wspólnikowi tej spółki, niebędącemu już wspólnikiem w chwili wszczęcia postępowania w sprawie, w której wydany został tytuł egzekucyjny przeciwko spółce jawnej. Skarżący, mając za podstawę ww. wyrok TK, wniósł w ustawowym terminie skargę o wznowienie postępowania w sprawie nadania przeciwko niemu klauzuli wykonalności. Sąd Apelacyjny jednak odrzucił skargę, wskazując, że w świetle art. 399 § 1 i 2 k.p.c. skarga o wznowienie nie przysługuje od postanowień pomocniczych, a taki charakter, zdaniem Sądu, ma postanowienie o nadaniu klauzuli wykonalności. Ponadto Sąd wskazał, że w świetle uchwały 7 sędziów SN z dnia 17 grudnia 2009 r. o sygn. akt III PZP 2/09, mającej moc zasady prawnej, wyrok interpretacyjny Trybunału, stwierdzający niekonstytucyjność określonej wykładni normy prawnej, nie powoduje utraty mocy obowiązującej przepisu i nie stanowi podstawy do wznowienia postępowania.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich należy stwierdzić niezgodność przyjętej przez Sąd Apelacyjny wykładni art. 401¹ k.p.c. z przepisami Konstytucji. Rzecznik wskazał, że pogląd Sądu Apelacyjnego oparty na ww. uchwale Sądu Najwyższego o tym, że negatywny wyrok interpretacyjny nie może stanowić podstawy żądania wznowienia postępowania, sprowadza się do twierdzenia, że wyrok ten nie jest orzeczeniem o konstytucyjności, lecz formą wykładni przepisu, a skoro jest to wykładania to nie może powodować utraty mocy obowiązującej przepisu. Zdaniem Rzecznika powyższe stanowisko nie znajduje uzasadnienia w Konstytucji. Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Przepis ten mówi zatem o orzeczeniach Trybunału, nie czyniąc w tym względzie żadnych wyjątków. Natomiast stosownie do art. 194 ust. 4 Konstytucji orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania.

W opinii Rzecznika, z powyższego wynika, że jedynym warunkiem do żądania wznowienia postępowania jest to, aby orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego było orzeczeniem o niezgodności przepisu z wzorcem kontroli. Orzeczeniem takim jest zaś orzeczenie stwierdzające w sentencji, że przepis rozumiany w sposób określony przez Trybunał narusza Konstytucję.

IV.7000.299.2018 z 8 sierpnia 2018 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej w przedmiocie zgodności z Konstytucją przepisów Kodeksu cywilnego dotyczących nabycia w drodze zasiedzenia przez przedsiębiorcę przesyłowego lub Skarb Państwa służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich podstawowe znaczenie w niniejszej sprawie posiada art. 64 ust. 2 Konstytucji, w myśl którego własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Z mocy przywołanego wyżej przepisu prawo własności podlega ochronie, która ma być równa dla wszystkich, nie może być ona różnicowana z uwagi na charakter podmiotu danego prawa. Prawo własności, jako podstawowe prawo majątkowe, winno być należycie chronione na poziomie ustawy. Na ustawodawcy spoczywa tym samym nie tylko obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawu własności, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które prawo własności mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też przysługującą mu ochronę bezpodstawnie ograniczać.

Rzecznik zauważył, że zasiedzenie służebności, jako forma ustawowego pomniejszenia sfery uprawnień właściciela względem nieruchomości, jest konstytucyjnie dopuszczalne, o ile regulacje prawne instytucji zasiedzenia umożliwiają właścicielowi podjęcie realnych działań obronnych przeciwdziałających zaistnieniu skutków zasiedzenia. Dla konstytucyjności normy prawnej, przewidującej zasiedzenie służebności, bezpośrednie znaczenie posiada zatem ocena w zakresie istnienia po stronie właściciela możliwości uchronienia się przed niekorzystnymi skutkami prawnorzeczowymi. Zdaniem Rzecznika w przypadku zasiedzenia jest wymagane zapewnienie jednolitej kwalifikacji prawnej zdarzenia ciągłego, stanowiącego stan posiadania, jako zdolnego wywrzeć skutek w postaci zmiany w stosunkach prawnorzeczowych. Aby zasiedzenie było dopuszczalne, wynikające z niego skutki prawne powinny być uznawane przez ustawę obowiązującą w ciągu biegu terminu zasiedzenia. Tak rozumiany wymóg, legalizujący skutki zasiedzenia, z oczywistych względów nie jest spełniony w sytuacji, gdy norma dopuszczająca zasiedzenie konkretnego prawa rzeczowego zostaje wprowadzona do obrotu prawnego, w wyniku twórczej, celowościowej wykładni sądowej, radykalnie zmieniającej dotychczas powszechnie honorowane zapatrywanie prawne, negujące możliwość zasiadywania takiego prawa, która jednocześnie odnosi skutki zasiedzenia do stanu faktycznego zamkniętego w przeszłości, tj. przed „wydobyciem” teźże normy prawnej na drodze interpretacji ustawy. W ocenie Rzecznika ograniczenia, które wiążą ustawodawcę przy wprowadzaniu normy prawnej, dopuszczającej zasiedzenie, pozostają aktualne także w przypadku, gdy norma prawna, przypisująca skutki zasiedzenia określonym stanom faktycznym,

wykreowana w procesie sądowej interpretacji ustawy, zmienia radykalnie dotychczasowe, ustalone w obrocie znaczenie normatywne, sprzeciwiające się dopuszczalności zasiedzenia.

Tymczasem zakwestionowana wykładnia prawa dopuszcza możliwość stwierdzenia zasiedzenia służebności o treści odpowiadającej służebności przesyłu w przypadku, gdy sam bieg zasiedzenia zakończył się przed „wprowadzeniem” ocenianej normy prawnej do obrotu w wyniku dokonania przez Sąd Najwyższy interpretacji art. 292 w zw. z art. 285 Kodeksu cywilnego w nowy, dotychczas niesfunkcjonujący w systemie prawnym sposób. Istotne pozostaje przy tym, że w czasie samego biegu okresu posiadania w zakresie służebności system prawny honorował takie brzmienie ustawy, które nie dopuszczało możliwości odjęcia praw właścicielowi na drodze właściwej zasiedzeniu. W efekcie dokonanej przez Sąd Najwyższy wykładni, skutkującej nieprzewidywalną dla uczestników obrotu radykalną zmianą stanu prawnego, właściciele nieruchomości zostali postawieni w sytuacji, w której nie mogli podjąć stosownych działań obronnych przed zaistnieniem skutków zasiedzenia. W ocenie Rzecznika właściciel nieruchomości mógł nie podejmować działań obronnych, gdyż działając w zaufaniu do utrwalonego stanu prawnego, nie spodziewał się niekorzystnych dla siebie skutków prawnych w obszarze prawa rzeczowego. Radykalna i nieprzewidywalna zmiana znaczenia normatywnego, dokonana skutkiem działania interpretacyjnego Sądu Najwyższego, w istocie doprowadziła do potwierdzenia funkcjonowania w obrocie swoistej instytucji zasiedzenia z mocą wsteczną, która eliminuje możliwość podjęcia obrony przez właściciela. Z taką właśnie sytuacją mamy do czynienia w sprawie cywilnej, stanowiącej podstawę złożonej skargi konstytucyjnej.

IV.7024.23.2018 z 25 września 2018 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej zbadania zgodności z Konstytucją przepisów Kodeksu cywilnego.

Stanowisko Rzecznik przedstawi w terminie późniejszym.

Trybunał Konstytucyjny wydał następujące orzeczenia w sprawie skarg konstytucyjnych, do których przystąpił Rzecznik Praw Obywatelskich:

4. Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił udział w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytań prawnych:

Trybunał Konstytucyjny wydał następujące orzeczenia w sprawie pytań prawnych, do których przystąpił Rzecznik Praw Obywatelskich:

VII. Wystąpienia legislacyjne

VII.510.2.2017 z 18 lipca 2018 r. – wystąpienie do Marszałka Sejmu RP w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw.

Projekt nowelizacji Prawa o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw budzi poważne wątpliwości z punktu widzenia ochrony wolności i praw obywatelskich. W szczególności Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę na problemy, które wiążą się z zapewnieniem każdemu prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji).

W ocenie Rzecznika projektowane zmiany oznaczają pozbawienie kandydatów do Sądu Najwyższego prawa do odwołania się do Naczelnego Sądu Administracyjnego – co stanowić będzie naruszenie art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji oraz art. 6 i 13 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Projekt przewiduje bowiem odejście od obowiązującej dotychczas zasady, zgodnie z którą wniesienie odwołania wstrzymywało procedurę obsadzania danego miejsca w SN. Projekt zakłada, że jeżeli uchwały KRS nie zaskarżą wszyscy uczestnicy postępowania, wówczas staje się ona prawomocna m.in. w części obejmującej rozstrzygnięcie o przedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego SN. Tym samym, odwołanie staje się instytucją iluzoryczną, bowiem nawet w przypadku pozytywnego rozstrzygnięcia NSA dla osoby odwołującej się, niepowołanej przez KRS do SN, miejsce to będzie już mogło być obsadzone przez inną osobę wskazaną przez KRS.

Zastrzeżenia Rzecznika budzi również przepis, zgodnie z którym Krajowa Rada Sądownictwa odrzuci odwołanie niespełniające wymogów formalnych lub z innych przyczyn niedopuszczalne. Takie sformułowanie przesłanek odrzucenia może w istocie pozbawić osobę ubiegającą się o stanowisko sędziego prawa do odwołania bez żadnego uzasadnienia. Projekt nie przewiduje bowiem obowiązku uzasadnienia odrzucenia i wskazania przyczyn tego odrzucenia. Odrzucenie odwołania nie będzie kontrolowane przez żaden organ, w szczególności przez sąd, co narusza m.in. konstytucyjną gwarancję równości szans dla osób podejmujących starania o pełnienie funkcji w służbie publicznej.

Ponadto w projekcie proponuje się, by w uzasadnionych przypadkach przewodniczący KRS mógł wyznaczyć zespół składający się nie z trzech, lecz z większej liczby członków Rady. Zespół taki mógłby opracować listę rekomendowanych kandydatów nawet wówczas, gdy nie dostarczą oni wymaganych ustawą dokumentów. Takie rozwiązanie, w ocenie Rzecznika, może budzić wątpliwości co do prawidłowości procedury wyboru kandydatów i może w efekcie prowadzić do naruszenia podstawowych zasad transparentności procedur powoływania sędziów oraz prawa obywateli do niezależnego sądu.

Rzecznik wskazał także, że rozwiązanie obniżające liczbę stanowisk sędziowskich, wymaganych do obsadzenia, by Zgromadzenie Ogólne mogło

przedstawić kandydatów na Pierwszego Prezesa SN, w powiązaniu z ogólnym uprawnieniem do określenia liczby sędziów SN, oznaczać będzie możliwość wywarcia istotnego wpływu przez Prezydenta RP i Prezesa Rady Ministrów, jako organy władzy wykonawczej, na ostatecznie przedstawione kandydatury.

Projekt noweli ustawy o SN wprowadza również zmiany w sprawie wprowadzonego ustawą z 8 grudnia 2017 r. wymogu posiadania wyłącznie obywatelstwa polskiego przez sędziów i asesorów. Proponuje się, aby KRS mogła wyrazić zgodę, mając na względzie okoliczności związane z nabyciem obywatelstwa i konsekwencje wynikające ze zrzeczenia się go. Zdaniem Rzecznika brak możliwości odwołania się od takiej decyzji KRS, przy niedookreśleniu zasad jej podejmowania, może prowadzić do nierówności w sytuacji sędziów, którzy obecnie posiadają nie tylko polskie obywatelstwo.

Istotne wątpliwości Rzecznika budzi propozycja prowadząca do zniesienia dotychczas obowiązującej zasady kworum wymaganej do wiążącego podjęcia uchwał przez organy samorządu sędziowskiego. Dla ważności uchwały przez przedstawicieli środowiska sędziowskiego w postaci zgromadzeń sędziów wymagana jest obecność co najmniej połowy wszystkich członków. Projekt znosi ten wymóg, wprowadzając jednocześnie zasadę „bezwzględnej większości głosów” dla podjęcia wiążącej uchwały przez organy samorządu sędziowskiego, jakimi są zgromadzenie ogólne sędziów apelacji; zgromadzenie ogólne sędziów okręgu oraz zebranie sędziów danego sądu.

Rzecznik wskazał również, że w obecnym stanie prawnym zmiana składu sądu może nastąpić tylko w przypadku niemożności rozpoznania sprawy w dotychczasowym składzie albo długotrwałej przeszkody w takim rozpoznaniu. Projekt zakłada zaś przesunięcie działania zasady niezmienności składu dopiero na etap po odbyciu posiedzenia, o którym zawiadamia się strony. Zdaniem Rzecznika odbiera to społeczeństwu gwarancję, że skład sądu (zazwyczaj jednoosobowy) rozpoznającego ich sprawę nie będzie przedmiotem manipulacji ze strony podmiotów zewnętrznych.

Projekt wprowadza górne ograniczenie wiekowe dla kandydatów ubiegających się o przyjęcie na aplikację sędziowską i prokuratorską oraz aplikację sędziowską uzupełniającą i prokuratorską uzupełniającą. Ma to być 35 lat – dla kandydatów na aplikację sędziowską i prokuratorską oraz 40 lat – dla kandydatów na aplikację sędziowską uzupełniającą i aplikację prokuratorską uzupełniającą. W ocenie Rzecznika ograniczenie wiekowe mogą stanowić naruszenie zasady równego traktowania i niedyskryminacji, wyrażonych m.in. w art. 32 Konstytucji.

W opinii Rzecznika uchwalenie ustawy w proponowanym kształcie wyłącznie pogłębi istniejący kryzys w przestrzeganiu zasady niezależności sądów i trójpodziału władzy.

VII.510.2.2017 z 23 lipca 2018 r. – wystąpienie do Marszałka Senatu RP w sprawie ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw.

Wskazana ustawa budzi poważne wątpliwości z punktu widzenia ochrony wolności i praw obywatelskich. W szczególności Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę na problemy, które wiążą się z zapewnieniem każdemu prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji).

W przekonaniu Rzecznika zadaniem ustawodawcy jest tworzenie stabilnych norm prawnych, zaś akty normatywne powinny cechować się abstrakcyjnością i generalnością. Częste nowelizowanie prawa, mające na celu odpowiadanie na zapowiedzi jednostkowych czy zbiorowych działań obywateli, poprzez uruchamianie działań wszystkich uczestniczących w procesie legislacyjnym podmiotów władzy publicznej, nosi cechę sytuacyjności właściwej dla procesu stosowania, nie zaś stanowienia prawa. Ustawodawca, inicjując w krótkich odstępach czasu proces legislacyjny, nie pozwala na sprawdzenie się w praktyce dopiero co uchwalonych norm prawnych, przyznając się jednocześnie, że uchwalone przed chwilą przepisy nie były przemyślane i nie były obliczone na długie trwanie. Obywatele mają prawo kształtować swoją sytuację prawną w świetle obowiązujących stabilnych przepisów prawa. Nie oznacza to oczywiście niezmienności norm prawnych, lecz możliwość takiego planowania swojej sytuacji życiowej przez obywatela, który nie będzie zaskakiwany nadmiernie częstymi zmianami prawa.

W ocenie Rzecznika zmiany w przepisach ustawy o KRS oznaczają pozbawienie kandydatów do Sądu Najwyższego prawa do odwołania się do Naczelnego Sądu Administracyjnego – co stanowić będzie naruszenie art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji oraz art. 6 i 13 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Ustawa przewiduje bowiem odejście od obowiązującej dotychczas zasady, zgodnie z którą wniesienie odwołania wstrzymywało procedurę obsadzania danego miejsca w SN. Ustawa zakłada, że jeżeli uchwały KRS nie zaskarżą wszyscy uczestnicy postępowania, wówczas staje się ona prawomocna m.in. w części obejmującej rozstrzygnięcie o przedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego SN. Tym samym, odwołanie staje się instytucją iluzoryczną, bowiem nawet w przypadku pozytywnego rozstrzygnięcia NSA dla osoby odwołującej się, niepowołanej przez KRS do SN, miejsce to będzie już mogło być obsadzone przez inną osobę wskazaną przez KRS.

Zastrzeżenia Rzecznika budzi także wprowadzenie przepisu, zgodnie z którym Krajowa Rada Sądownictwa odrzuci odwołanie niespełniające wymogów formalnych lub z innych przyczyn niedopuszczalne. Takie sformułowanie przesłanek odrzucenia może w istocie pozbawić osobę ubiegającą się o stanowisko sędziego prawa do odwołania bez żadnego uzasadnienia. Ustawa nie przewiduje bowiem obowiązku uzasadnienia odrzucenia i wskazania dokładnie

przyczyn tego odrzucenia. Odrzucenie odwołania nie będzie także kontrolowane przez żaden organ, w szczególności ustawodawca postanowił wyłączyć w tej sprawie drogę sądową co stanowi naruszenie przepisów Konstytucji oraz Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Wprowadzenie procedury odwołania, w której efekcie kandydat do urzędu sędziego i tak nie będzie miał możliwości takiego urzędu objąć, a także wprowadzenie niejasnych kryteriów odrzucania odwołań przez KRS na posiedzeniach niejawnych, w ocenie Rzecznika, narusza też konstytucyjną zasadę równego dostępu do służby publicznej.

Ponadto, w ustawie proponuje się, by w uzasadnionych przypadkach przewodniczący KRS mógł wyznaczyć zespół składający się nie z trzech, lecz z większej liczby członków Rady. Zespół taki mógłby opracować listę rekomendowanych kandydatów nawet wówczas, gdy nie dostarczą oni wymaganych ustawą dokumentów. Takie rozwiązanie, zdaniem Rzecznika, może budzić wątpliwości co do prawidłowości procedury wyboru kandydatów i może w efekcie prowadzić do naruszenia podstawowych zasad transparentności procedur powoływania sędziów oraz prawa obywateli do niezależnego sądu.

Rzecznik wskazał także, że rozwiązanie obniżające liczbę stanowisk sędziowskich, wymaganych do obsadzenia, by Zgromadzenie Ogólne mogło przedstawić kandydatów na Pierwszego Prezesa SN, w powiązaniu z ogólnym uprawnieniem do określenia liczby sędziów SN, oznaczać będzie możliwość wywarcia istotnego wpływu przez Prezydenta RP i Prezesa Rady Ministrów, jako organy władzy wykonawczej, na ostatecznie przedstawione kandydatury.

Art. 8 pkt 5 ustawy wprowadza również zmiany w sprawie wprowadzonego ustawą z 8 grudnia 2017 r. wymogu posiadania wyłącznie obywatelstwa polskiego przez sędziów i asesorów. Proponuje się, aby KRS mogła wyrazić zgodę, mając na względzie okoliczności związane z nabyciem obywatelstwa i konsekwencje wynikające ze zrzeczenia się go. Zdaniem Rzecznika brak możliwości odwołania się od takiej decyzji KRS, przy niedookreśleniu zasad jej podejmowania, może prowadzić do nierówności w sytuacji sędziów, którzy obecnie posiadają nie tylko polskie obywatelstwo.

Istotne wątpliwości Rzecznika budzi propozycja prowadząca do zniesienia dotychczas obowiązującej zasady kworum wymaganej do wiążącego podjęcia uchwał przez organy samorządu sędziowskiego. Dla ważności uchwały przez przedstawicieli środowiska sędziowskiego w postaci zgromadzeń sędziów wymagana jest obecność co najmniej połowy wszystkich członków. Ustawa znosi ten wymóg, wprowadzając jednocześnie zasadę „bezwzględnej większości głosów” dla podjęcia wiążącej uchwały przez organy samorządu sędziowskiego, jakimi są zgromadzenie ogólne sędziów apelacji; zgromadzenie ogólne sędziów okręgu oraz zebranie sędziów danego sądu.

Ustawa wprowadza też górne ograniczenie wiekowe dla kandydatów ubiegających się o przyjęcie na aplikację sędziowską i prokuratorską oraz aplikację sędziowską uzupełniającą i prokuratorską uzupełniającą. Ma to być 35 lat – dla kandydatów na aplikację sędziowską i prokuratorską oraz 40 lat – dla

kandydatów na aplikację sędziowską uzupełniającą i aplikację prokuratorską uzupełniającą. W ocenie Rzecznika ograniczenie wiekowe mogą stanowić naruszenie zasady równego traktowania i niedyskryminacji, wyrażonych m.in. w art. 32 Konstytucji.

Rzecznik krytycznie ocenił również brak w ustawie niezbędnego okresu *vacatio legis*, w odniesieniu do zmian w ustawie o KRS i SN. Prowadzi to do naruszenia art. 2 Konstytucji, z którego wynika nie tylko nakaz ustanowienia okresu przejściowego, ale także takiego określenia jego trwania, by istniała realna możliwość zapoznania się z nowym prawem.

W opinii Rzecznika uchwalenie ustawy w proponowanym kształcie wyłącznie pogłębi istniejący kryzys w przestrzeganiu zasady niezależności sądów i trójpodziału władzy.

VII.510.2.2017 z 26 lipca 2018 r. – wystąpienie do Prezydenta RP w sprawie ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że uchwalona przez Sejm RP ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw dotyczy bezpośrednio sfery konstytucyjnych gwarancji dostępu do sądu cechującego się niezależnością i niezawisłością (art. 45 ust. 1 Konstytucji). W ocenie Rzecznika ustawa ta zawiera rozwiązania, które zagrażają realizacji konstytucyjnego prawa każdego do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

W przekonaniu Rzecznika zadaniem ustawodawcy jest tworzenie stabilnych norm prawnych, zaś akty normatywne powinny cechować się abstrakcyjnością i generalnością. Częste nowelizowanie prawa, mające na celu odpowiadanie na zapowiedzi jednostkowych czy zbiorowych działań obywateli, poprzez uruchamianie działań wszystkich uczestniczących w procesie legislacyjnym podmiotów władzy publicznej, nosi cechę sytuacyjności właściwej dla procesu stosowania, nie zaś stanowienia prawa. Ustawodawca, inicjując w krótkich odstępach czasu proces legislacyjny, nie pozwala na sprawdzenie się w praktyce dopiero co uchwalonych norm prawnych, przyznając się jednocześnie, że uchwalone przed chwilą przepisy nie były przemyślane i nie były obliczone na długie trwanie. Obywatele mają prawo kształtować swoją sytuację prawną w świetle obowiązujących stabilnych przepisów prawa. Nie oznacza to oczywiście niezmienności norm prawnych, lecz możliwość takiego planowania swojej sytuacji życiowej przez obywatela, który nie będzie zaskakiwany nadmiernie częstymi zmianami prawa.

W ocenie Rzecznika zmiany w przepisach ustawy o KRS oznaczają pozbawienie kandydatów do Sądu Najwyższego prawa do odwołania się do Naczelnego Sądu Administracyjnego – co stanowić będzie naruszenie art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji oraz art. 6 i 13 Europejskiej Konwencji

Praw Człowieka. Ustawa przewiduje bowiem odejście od obowiązującej dotychczas zasady, zgodnie z którą wniesienie odwołania wstrzymywało procedurę obsadzania danego miejsca w SN. Ustawa zakłada, że jeżeli uchwały KRS nie zaskarżą wszyscy uczestnicy postępowania, wówczas staje się ona prawomocna m.in. w części obejmującej rozstrzygnięcie o przedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego SN. Tym samym, odwołanie staje się instytucją iluzoryczną, bowiem nawet w przypadku pozytywnego rozstrzygnięcia NSA dla osoby odwołującej się, niepowołanej przez KRS do SN, miejsce to będzie już mogło być obsadzone przez inną osobę wskazaną przez KRS.

Zastrzeżenia Rzecznika budzi także wprowadzenie przepisu, zgodnie z którym Krajowa Rada Sądownictwa odrzuci odwołanie niespełniające wymogów formalnych lub z innych przyczyn niedopuszczalne. Takie sformułowanie przesłanek odrzucenia może w istocie pozbawić osobę ubiegającą się o stanowisko sędziego prawa do odwołania bez żadnego uzasadnienia. Ustawa nie przewiduje bowiem obowiązku uzasadnienia odrzucenia i wskazania dokładnie przyczyn tego odrzucenia. Odrzucenie odwołania nie będzie także kontrolowane przez żaden organ, w szczególności ustawodawca postanowił wyłączyć w tej sprawie drogę sądową co stanowi naruszenie przepisów Konstytucji oraz Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Wprowadzenie procedury odwołania, w której efekcie kandydat do urzędu sędziego i tak nie będzie miał możliwości takiego urzędu objąć, a także wprowadzenie niejasnych kryteriów odrzucania odwołań przez KRS na posiedzeniach niejawnych, w ocenie Rzecznika, narusza też konstytucyjną zasadę równego dostępu do służby publicznej.

Ponadto, w ustawie proponuje się, by w uzasadnionych przypadkach przewodniczący KRS mógł wyznaczyć zespół składający się nie z trzech, lecz z większej liczby członków Rady. Zespół taki mógłby opracować listę rekomendowanych kandydatów nawet wówczas, gdy nie dostarczą oni wymaganych ustawą dokumentów. Takie rozwiązanie, zdaniem Rzecznika, może budzić wątpliwości co do prawidłowości procedury wyboru kandydatów i może w efekcie prowadzić do naruszenia podstawowych zasad transparentności procedur powoływania sędziów oraz prawa obywateli do niezależnego sądu.

Rzecznik wskazał także, że rozwiązanie obniżające liczbę stanowisk sędziowskich, wymaganych do obsadzenia, by Zgromadzenie Ogólne mogło przedstawić kandydatów na Pierwszego Prezesa SN, w powiązaniu z ogólnym uprawnieniem do określenia liczby sędziów SN, oznaczać będzie możliwość wywarcia istotnego wpływu przez Prezydenta RP i Prezesa Rady Ministrów, jako organy władzy wykonawczej, na ostatecznie przedstawione kandydatury.

Art. 8 pkt 5 ustawy wprowadza również zmiany w sprawie wprowadzonego ustawą z 8 grudnia 2017 r. wymogu posiadania wyłącznie obywatelstwa polskiego przez sędziów i asesorów. Proponuje się, aby KRS mogła wyrazić zgodę, mając na względzie okoliczności związane z nabyciem obywatelstwa i konsekwencje wynikające ze zrzeczenia się go. Zdaniem Rzecznika brak

możliwości odwołania się od takiej decyzji KRS, przy niedookreśleniu zasad jej podejmowania, może prowadzić do nierówności w sytuacji sędziów, którzy obecnie posiadają nie tylko polskie obywatelstwo.

Istotne wątpliwości Rzecznika budzi propozycja prowadząca do zniesienia dotychczas obowiązującej zasady kworum wymaganej do wiążącego podjęcia uchwał przez organy samorządu sędziowskiego. Dla ważności uchwały przez przedstawicieli środowiska sędziowskiego w postaci zgromadzeń sędziów wymagana jest obecność co najmniej połowy wszystkich członków. Ustawa znosi ten wymóg, wprowadzając jednocześnie zasadę „bezwzględnej większości głosów” dla podjęcia wiążącej uchwały przez organy samorządu sędziowskiego, jakimi są zgromadzenie ogólne sędziów apelacji; zgromadzenie ogólne sędziów okręgu oraz zebranie sędziów danego sądu.

Ustawa wprowadza też górne ograniczenie wiekowe dla kandydatów ubiegających się o przyjęcie na aplikację sędziowską i prokuratorską oraz aplikację sędziowską uzupełniającą i prokuratorską uzupełniającą. Ma to być 35 lat – dla kandydatów na aplikację sędziowską i prokuratorską oraz 40 lat – dla kandydatów na aplikację sędziowską uzupełniającą i aplikację prokuratorską uzupełniającą. W ocenie Rzecznika ograniczenie wiekowe mogą stanowić naruszenie zasady równego traktowania i niedyskryminacji, wyrażonych m.in. w art. 32 Konstytucji.

Rzecznik krytycznie ocenił również brak w ustawie niezbędnego okresu *vacatio legis*, w odniesieniu do zmian w ustawie o KRS i SN. Prowadzi to do naruszenia art. 2 Konstytucji, z którego wynika nie tylko nakaz ustanowienia okresu przejściowego, ale także takiego określenia jego trwania, by istniała realna możliwość zapoznania się z nowym prawem.

Rzecznik, nie negując, iż wymiar sprawiedliwości w Polsce wymaga reform, wyraził przekonanie, że rozwiązania zaproponowane w powyższych ustawach nie są właściwą drogą dla rozwiązania problemów trapiących polskie sądownictwo. Z uwagi na postanowienia Konstytucji wskazana ustawa nie powinna zostać uchwalona w obecnym kształcie. Jej podpisanie przez Prezydenta skutkować będzie, zdaniem Rzecznika, podporządkowaniem sądów władzy politycznej. Tym samym, poprzez osłabienie niezależności władzy sądowniczej, doprowadzi ona do ograniczenia prawa każdego człowieka i obywatela do sądu i rzetelnego oraz sprawiedliwego postępowania sądowego.

VII.7040.1.2018 z 26 lipca 2018 r. – wystąpienie do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży Sejmu RP w sprawie zmian w systemie oceny pracy nauczyciela

Rzecznik Praw Obywatelskich, stojąc na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych, z uwagą analizuje wszelkie sygnały środowiska nauczycielskiego, dotyczące zmian w systemie oceny pracy nauczyciela.

Niepokój nauczycieli, dyrektorów i ekspertów budzą nie tylko szczegółowe kryteria oceny pracy, ale również ogólne założenia zmian systemu oceny pracy nauczyciela i dyrektora szkoły wynikające z ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, która jednocześnie spowodowała wprowadzenie zmian w Karcie Nauczyciela.

Rzecznik wskazał, że o ile szczegółowe kryteria oceny pracy nauczyciela zostały określone w akcie wykonawczym, tj. rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej w sprawie szczegółowych kryteriów i trybu dokonywania oceny pracy nauczycieli, zakresu informacji zawartych w karcie oceny pracy, składu i sposobu powoływania zespołu oceniającego oraz trybu postępowania odwoławczego i będą wspólne dla wszystkich nauczycieli, o tyle wskaźniki oceny pracy nauczycieli, odnoszące się do spełniania poszczególnych kryteriów oceny pracy, będą różne – zależne od postanowień zaproponowanych przez dyrektora danej szkoły w regulaminie.

Jednocześnie wskaźniki oceny pracy dyrektorów szkół będą zależeć od specyfiki pracy w szkołach, wspólnej dla całego obszaru, który podlega organowi nadzoru pedagogicznego. Zgodnie ze zmianami z października 2017 r. regulaminy określające wskaźniki oceny pracy dyrektorów będą ustalać te organy nadzoru. Oznacza to, że regulaminy będą się różnić w zależności od województwa.

W opinii Rzecznika konieczne jest nie tyle uchylene delegacji ustawowej, ile zmiana jej brzożenia – zarówno w kwestii oceny pracy nauczyciela, jak i dyrektora szkoły. Rzecznik wskazał, iż w związku z tym, że system oceny pracy nauczyciela wiązać się będzie z awansem zawodowym, dodatek o charakterze finansowym powinien być pod każdym względem jednolity dla wszystkich nauczycieli, a także niezależny od indywidualnych preferencji dyrektora szkoły. Podobne zastrzeżenia Rzecznika budzi kwestia uzależnienia wskaźników oceny pracy dyrektora szkoły od specyfiki pracy w szkołach, wspólnej dla całego obszaru, który podlega organowi nadzoru pedagogicznego. Trudno bowiem znaleźć argumenty przemawiające za potrzebą uzależnienia tych wskaźników od ewentualnych lokalnych uwarunkowań. Zdaniem Rzecznika także tę kwestię powinno regulować co najmniej rozporządzenie ministra.

Rzecznik zwrócił się z prośbą o przekazanie niniejszego stanowiska członkom Sejmowej Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży oraz uwzględnienie powyższych uwag w toku procesu legislacyjnego.

IV.7021.125.2018 z 17 sierpnia 2018 r. – wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw.

Rzecznik Praw Obywatelskich z satysfakcją przyjął zmianę dotychczasowego stanowiska resortu sprawiedliwości co do zasadności zdefiniowania opieki (czy też pieczy) naprzemiennej i wprowadzenia jej do Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego (KRO). Wydaje się jednak, że proponowane uzupełnienie

przepisów Kodeksu powinno być bardziej jednoznaczne, a w stosownych przepisach powinien pojawić się zwrot „opieka naprzemienna” bądź „piecza naprzemienna”. W związku z tym warto rozważyć zmianę projektowanej treści art. 58 § 1aa zd. 1 KRO, bowiem obecnie użyte słowo „powierzyć” nie jest spójne z planowaną treścią art. 107 § 2a KRO ani z opisywaną sytuacją, w której oboje rodziców dysponuje władzą rodzicielską.

Zasadnicze wątpliwości Rzecznika budzi proponowana treść nowego § 4 art. 133 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. Wygaśnięcie z mocy prawa świadczeń alimentacyjnych wynikających z orzeczenia sądu lub ugody zawartej przed sądem lub mediatorem nie uwzględnia specyficznej sytuacji osób z niepełnosprawnościami, które – pomimo osiągnięcia pełnoletności czy wprowadzanego w projektowanym art. 133 § 4 wieku 25 lat – bardzo często mogą nie osiągnąć zdolności do samodzielnego utrzymania się aż do końca życia. Obecnie obowiązujące rozwiązanie legislacyjne, nieokreślające konkretnego wieku, od którego świadczenia alimentacyjne przestają być należne, a wiążące wygaśnięcie obowiązku alimentacyjnego z uzyskaniem tej możliwości, jest – zdaniem Rzecznika – lepsze i nie powinno być zmieniane.

Rzecznik pozytywnie ocenił projektowaną zmianę art. 59 Kodeksu postępowania cywilnego, dotyczącą zawiadamiania prokuratora o każdej sprawie dotyczącej dziecka, którego dobro jest zagrożone, a także regulacje dotyczące wysłuchania dziecka, planowane w art. 2161 § 3 Kodeksu. Jednak w ocenie Rzecznika, aby wysłuchania dziecka w toku postępowania cywilnego mogły być jednolicie stosowane przez sądy powszechne na terenie całego kraju, wskazane byłoby określenie, w formie np. rozporządzenia, ramowych warunków, jakim musi odpowiadać wysłuchanie.

Projekt wprowadza nowy typ postępowania w sprawach rodzinnych: rodzinne postępowanie informacyjne. Co do zasady wydaje się, że jest to krok w dobrym kierunku, ponieważ stanowi próbę upowszechnienia mediacji w takich sprawach. W tym kontekście Rzecznik pozytywnie ocenił też zmianę w ustawie o kosztach sądowych, zwalniającą strony od ponoszenia kosztów postępowania informacyjnego i przejęcie kosztów mediacji przez Skarb Państwa.

Uzasadnione wydaje się projektowane rozwiązanie, polegające na wyłączeniu stosowania rodzinnego postępowania informacyjnego w przypadku rodzin, w których pojawił się zarzut przemocy i zachowań przestępczych na szkodę drugiego małżonka czy dziecka. Wątpliwości Rzecznika budzi jednak obowiązek poddania się temu postępowaniu, gdy toczy się postępowanie w sprawie stosowania przemocy w rodzinie, chociaż nie zostały jeszcze przedstawione zarzuty konkretnej osobie. Co do szczegółów projektowanej procedury, to wydaje się, że wymagają one gruntownego przemyślenia, tak aby uniknąć niebezpieczeństwa przedłużania postępowania we wcześniej wszczętych sprawach dotyczących władzy rodzicielskiej, kontaktów bądź alimentów.

Rzecznik ma też istotne wątpliwości co do projektu skreślenia zdania drugiego w § 1 art. 440 Kodeksu postępowania cywilnego. Projektowana zmiana umożliwi

zawieszanie postępowania rozwodowego więcej niż raz, jeśli tylko sąd dojdzie do wniosku, że istnieją widoki na utrzymanie pożycia małżeńskiego. W praktyce może to jednak prowadzić do przedłużania postępowań rozwodowych, co nie jest w interesie ani stron, ani ich małoletnich dzieci – a zwiększenie sprawności postępowań o rozwód i separację jest jednym z deklarowanych celów projektu ustawy.

Zastrzeżenia Rzecznika wzbudza również projektowane rozwiązanie, polegające na rezygnacji ze względnego obowiązku przeprowadzania rozprawy w przedmiocie zabezpieczenia w sprawach dotyczących pieczy nad małoletnimi dziećmi i kontaktów z dzieckiem. Oznacza to, że złożony przez jedną stronę czy uczestnika wniosek o zabezpieczenie będzie rozpoznany na posiedzeniu niejawnym. Druga strona czy uczestnik postępowania nie będą mieli więc praktycznej możliwości przedstawienia swoich argumentów, zaś zmiana takiego zabezpieczenia będzie bardzo trudna dowodowo. Takie rozwiązanie, w opinii Rzecznika, spowoduje „wyścig” wniosków o zabezpieczenie, bowiem ten z rodziców czy opiekunów, który pierwszy złoży wniosek o zabezpieczenie, będzie „na wygranej pozycji” w stosunku do drugiego, który nie będzie miał możliwości przedstawienia swego stanowiska i odniesienia się do wniosku.

Projekt przewiduje także nową instytucję prawną, tzw. natychmiastowe świadczenie alimentacyjne, które byłoby orzekane w nowym typie postępowania – w postępowaniu nakazowym alimentacyjnym. Co do zasady, próba uproszczenia i przyspieszenia orzekania w sprawach o alimenty pozostaje w zgodzie z postulatami zgłaszanymi w wystąpieniach Rzecznika.

VIII. Opinie i stanowiska

V.512.5.2018 z 4 lipca 2018 r. – wystąpienie do Minister Finansów w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych.

Projektowane zmiany w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (dalej jako: „u.p.e.a.”) wynikają z konieczności wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2016 r. (sygn. akt SK 31/14), który zapadł po rozpoznaniu wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich.

Zestawiając projektowane regulacje w zakresie opłaty manipulacyjnej z wyrokiem Trybunału Rzecznik zauważył, że dokonano odmiennego uregulowania sposobu naliczania opłaty manipulacyjnej, odstępując od jej procentowego wyliczenia i przyjęto dwie kwotowe stawki tej opłaty. Opłata manipulacyjna w wysokości 40 zł będzie należna w związku z wszczęciem postępowania egzekucyjnego. Natomiast w przypadku wszczęcia egzekucji administracyjnej opłata manipulacyjna ulegnie podwyższeniu i będzie wynosić 100 zł. W uzasadnieniu projektu zmian do ustawy u.p.e.a. nie wskazano jednak, czym podyktowane było ustalenie opłaty na takim właśnie poziomie, a także jakie czynniki zdeterminowały prawodawcę do określenia takiej właśnie kwoty. W związku z tym, zdaniem Rzecznika, brak jest możliwości oceny, czy regulacje te zostały ukształtowane w sposób odpowiadający zaleceniom Trybunału wyrażonym w ww. wyroku, a w szczególności czy istnieje racjonalna zależność pomiędzy wysokością opłaty a czynnościami organów egzekucyjnych.

Natomiast rozwiązanie polegające na uczynieniu jako kryterium ustalania wysokości opłaty egzekucyjnej efektów egzekucji (kwoty wyegzekwowanych należności pieniężnych), w ocenie Rzecznika, zasługuje na aprobatę. Takie ukształtowanie wysokości opłaty powoduje, że przestaje mieć ona charakter opłaty ryczałtowej – ponoszonej niezależnie od rezultatów egzekucji i skutkuje znacznym uproszczeniem systemu.

Rzecznik pozytywnie przyjął również propozycję obniżenia opłaty egzekucyjnej w przypadku dobrowolnej zapłaty przez zobowiązanego dochodzonej należności (5% wyegzekwowanej w ten sposób należności pieniężnej, nie więcej niż 20000 zł). Norma ta motywować będzie dłużników do dobrowolnego spełnienia świadczenia. Skoro istnieje możliwość obniżenia opłaty egzekucyjnej o połowę, to zobowiązani będą zainteresowani wywiązaniem się ze swoich obowiązków dobrowolnie.

VII.602.14.2018 z 19 lipca 2018 r. – wystąpienie do Marszałka Sejmu RP w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks wyborczy.

Rzecznik Praw Obywatelskich przyznał, że obecna regulacja dotycząca wyboru posłów do Parlamentu Europejskiego zawarta w Kodeksie wyborczym jest niedoskonała i wymaga pewnych korekt. Zmiany zawarte w projekcie należy

jednak rozpatrzyć w kontekście bardzo istotnej zasady, jaką jest proporcjonalność wyborów. W tym kontekście przedłożony projekt budzi poważne wątpliwości Rzecznika.

Konstytucja nie zawiera regulacji dotyczącej bezpośrednio wyborów posłów do Parlamentu Europejskiego. Istotne przepisy na poziomie prawa Unii Europejskiej zawiera natomiast Akt dotyczący wyborów członków do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich (dalej jako: Akt). Przy zachowaniu regulacji zawartych w Akcie, w zakresie obecnej liczby i struktury 13 okręgów wyborczych oraz 5% progu wyborczego, proponowane przez projektodawców rozwiązania dotyczące liczby mandatów w okręgach wyborczych oraz sposobu przeliczania głosów na mandaty budzą bardzo poważne zastrzeżenia odnośnie do zagwarantowania proporcjonalnego charakteru wyborów posłów do PE. W ocenie Rzecznika proponowane rozwiązania normatywne w sposób całkowicie nieuzasadniony premiowałyby w praktyce komitety wyborcze dużych partii politycznych, kosztem osłabienia mniejszych ugrupowań oraz „obywatelskich” komitetów wyborczych tworzonych przez wyborców. W efekcie prowadzić może to do faktycznego pozbawienia reprezentacji relatywnie dużej części wyborców. Powyższe zagrożenie należy zaś analizować biorąc również pod uwagę doniosłą konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawnego, zawartą w art. 2 Konstytucji.

Rzecznik zauważył ponadto, że w świetle powyższych ustaleń, także jeden z ważnych celów projektu wskazywanych w jego uzasadnieniu, jakim jest zwiększenie frekwencji wyborczej, wydaje się wysoce problematyczny.

Rzecznik krytycznie ocenił także dotychczasowy tryb prac nad projektem, szczególnie biorąc pod uwagę zakres wprowadzanych zmian i ich wagę dla obywateli. Prace ustawodawcze przebiegają w bardzo szybkim tempie, co znajduje odzwierciedlenie w braku pogłębionej merytorycznej analizy projektowanych rozwiązań prawnych. Brak jest konsultacji społecznych, nie skorzystano również z możliwości zorganizowania wysłuchania publicznego. W niewielkim zakresie zaprezentowano konieczne ekspertyzy i symulacje, które umożliwiałyby zapoznanie z praktycznymi konsekwencjami zastosowania nowego systemu wyborczego dla wyborców.

VII.602.14.2018 z 23 lipca 2018 r. – wystąpienie do Marszałka Senatu RP w sprawie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy.

Rzecznik Praw Obywatelskich przyznał, że obecna regulacja dotycząca wyboru posłów do Parlamentu Europejskiego zawarta w Kodeksie wyborczym jest niedoskonała i wymaga pewnych korekt. Zmiany zawarte w noweli ustawy należy jednak rozpatrzyć w kontekście bardzo istotnej zasady, jaką jest proporcjonalność wyborów. W tym kontekście ustawa budzi poważne wątpliwości Rzecznika.

Konstytucja nie zawiera regulacji dotyczącej bezpośrednio wyborów posłów do Parlamentu Europejskiego. Istotne przepisy na poziomie prawa Unii Europejskiej zawiera natomiast Akt dotyczący wyborów członków do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich (dalej jako: Akt). Przy zachowaniu regulacji zawartych w Akcie, w zakresie obecnej liczby i struktury 13 okręgów wyborczych oraz 5% progu wyborczego, proponowane w ustawie rozwiązania dotyczące liczby mandatów w okręgach wyborczych oraz sposobu przeliczania głosów na mandaty budzą bardzo poważne zastrzeżenia odnośnie do zagwarantowania proporcjonalnego charakteru wyborów posłów do PE. W ocenie Rzecznika rozwiązania te w sposób całkowicie nieuzasadniony premiowałyby w praktyce komitety wyborcze dużych partii politycznych, kosztem osłabienia mniejszych ugrupowań oraz „obywatelskich” komitetów wyborczych tworzonych przez wyborców. W efekcie prowadzić może to do faktycznego pozbawienia reprezentacji relatywnie dużej części wyborców. Powyższe zagrożenie należy zaś analizować biorąc również pod uwagę doniosłą konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawnego, zawartą w art. 2 Konstytucji.

Rzecznik krytycznie ocenił także dotychczasowy tryb prac nad ustawą, szczególnie biorąc pod uwagę zakres wprowadzanych zmian i ich wagę dla obywateli. Prace ustawodawcze przebiegają w bardzo szybkim tempie, co znajduje odzwierciedlenie w braku pogłębionej merytorycznej analizy proponowanych rozwiązań prawnych. Brak jest konsultacji społecznych, nie skorzystano również z możliwości zorganizowania wysłuchania publicznego. W niewielkim zakresie zaprezentowano konieczne ekspertyzy i symulacje, które umożliwiałyby zapoznanie z praktycznymi konsekwencjami zastosowania nowego systemu wyborczego dla wyborców.

VII.602.14.2018 z 31 lipca 2018 r. – wystąpienie do Prezydenta RP w sprawie ustawy o zmianie ustawy Kodeks wyborczy.

Rzecznik Praw Obywatelskich przyznał, że obecna regulacja dotycząca wyboru posłów do Parlamentu Europejskiego zawarta w Kodeksie wyborczym jest niedoskonała i wymaga pewnych korekt. Zmiany zawarte w omawianej ustawie należy jednak rozpatrzeć w kontekście bardzo istotnej zasady, jaką jest proporcjonalność wyborów. W tym zakresie przedłożona ustawa budzi poważne wątpliwości Rzecznika.

Konstytucja nie zawiera regulacji dotyczącej bezpośrednio wyborów posłów do Parlamentu Europejskiego. Istotne przepisy na poziomie prawa Unii Europejskiej zawiera natomiast Akt dotyczący wyborów członków do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich (dalej jako: Akt). Przy zachowaniu regulacji zawartych w Akcie, w zakresie obecnej liczby i struktury 13 okręgów wyborczych oraz 5% progu wyborczego, proponowane przez projektodawców rozwiązania dotyczące liczby mandatów w okręgach wyborczych oraz sposobu przeliczania głosów na mandaty budzą bardzo

poważne zastrzeżenia odnośnie do zagwarantowania proporcjonalnego charakteru wyborów posłów do PE. W ocenie Rzecznika proponowane rozwiązania normatywne w sposób całkowicie nieuzasadniony premiowałyby w praktyce komitety wyborcze dużych partii politycznych, kosztem osłabienia mniejszych ugrupowań oraz „obywatelskich” komitetów wyborczych tworzonych przez wyborców. W efekcie prowadzić może to do faktycznego pozbawienia reprezentacji relatywnie dużej części wyborców. Powyższe zagrożenie należy zaś analizować biorąc również pod uwagę doniosłą konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawnego, zawartą w art. 2 Konstytucji.

Rzecznik zauważył ponadto, że w świetle powyższych ustaleń, także jeden z ważnych celów ustawy wskazywanych w jej uzasadnieniu, jakim jest zwiększenie frekwencji wyborczej, wydaje się wysoce problematyczny.

Rzecznik krytycznie ocenił także dotychczasowy tryb prac nad ustawą, szczególnie biorąc pod uwagę zakres wprowadzanych zmian i ich wagę dla obywateli. Prace ustawodawcze przebiegają w bardzo szybkim tempie, co znajduje odzwierciedlenie w braku pogłębionej merytorycznej analizy proponowanych rozwiązań prawnych. Brak jest konsultacji społecznych, nie skorzystano również z możliwości zorganizowania wysłuchania publicznego. W niewielkim zakresie zaprezentowano konieczne ekspertyzy i symulacje, które umożliwiałyby zapoznanie z praktycznymi konsekwencjami zastosowania nowego systemu wyborczego dla wyborców.

Rzecznik zwrócił się do Prezydenta RP o przyjęcie powyższego stanowiska i uwzględnienie go w toku oceny ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy.

IX. Reakcje na wcześniejsze wystąpienia Rzecznika

Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (IX.517.1619.2016 z 25 czerwca 2016 r.) – w sprawie braku rozwiązań prawnych dotyczących zapewnienia posiłków osobom zatrzymanym przez Policję.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w piśmie z 1 sierpnia 2018 r. poinformował, że w oparciu o dokonaną analizę przepisów dotyczących instytucji zatrzymania, Minister Sprawiedliwości nie dostrzega konieczności zmian legislacyjnych w zakresie potrzeby uregulowania zasad wyżywienia osób zatrzymanych, w stosunku do których prowadzone są czynności w ramach postępowania karnego. Obowiązujące przepisy Kodeksu postępowania karnego w sposób wystarczający bowiem regulują podstawy, zakres i sposób procesowego zastosowania przewidzianej w art. 244 k.p.k. instytucji zatrzymania w postępowaniu karnym oraz w sposób wystarczający zapewniają osobom zatrzymanym zaspokojenie podstawowych potrzeb życiowych, w tym żywieniowych.

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

Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego w piśmie z 13 lipca 2018 r. poinformował, że obecnie MKiDN we współpracy z Krajową Radą Radiofonii i Telewizji rozważa możliwe rozwiązania dotyczące powoływania i odwoływania organów jednostek publicznej radiofonii i telewizji, które zapewnią zgodność ustawy z Konstytucją. Rozwiązania w tym zakresie powinny zostać przygotowane do końca roku.

Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości (XI.518.39.2017 z 10 sierpnia 2017 r.) – w sprawie ochrony praw pokrzywdzonego w postępowaniu karnym.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w piśmie z 23 lipca 2018 r. poinformował, że implementacja przywołanej dyrektywy do polskiego porządku prawnego nastąpiła głównie poprzez uchwalenie ustawy o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka oraz wprowadzenie stosownych zmian w ustawie – Kodeks postępowania karnego, a także przez wydanie przez Prokuratora Generalnego stosownych wytycznych. W ocenie resortu sprawiedliwości w ostatnich latach w Polsce nastąpiła istotna poprawa w zakresie ochrony praw ofiar. Aktualny stan prawny w pełni realizuje założenia wynikające z przepisów dyrektywy 2012/29/UE, a praktyka organów stosujących odpowiednie przepisy w coraz większym stopniu uwzględnia szczególnie potrzeby pokrzywdzonych.

Wystąpienie do Sekretarza Stanu w Kancelarii Prezydenta RP (VII.510.45.2017 z 11 września 2017 r.) – w sprawie projektów ustaw reformujących sądownictwo.

Sekretarz Stanu w Kancelarii Prezydenta RP w piśmie z 8 sierpnia 2018 r., odnosząc się do przedłożonych przez Rzecznika propozycji wyjaśnił, że część z nich leży w wyłącznej gestii poszczególnych ministrów. Jednocześnie poinformował, że zgłaszana przez Rzecznika propozycja wprowadzenia obligatoryjnego ustanawiania pełnomocnika dla osoby, względem której prowadzone jest postępowanie o umieszczenie w szpitalu psychiatrycznym bez jej zgody została przyjęta i od 1 stycznia 2018 r. stanowi obowiązującą regulację. Sekretarz Stanu zapewnił, że Prezydent z troską pochyła się nad problemami wymiaru sprawiedliwości, co skutkuje korzystaniem z przysługującej Prezydentowi inicjatywy legislacyjnej i przedkładaniem szeregu projektów ustaw w tym zakresie, tak by ułatwić dostęp poszczególnych osób do profesjonalnej obsługi prawnej oraz sądów.

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

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w piśmie z 13 sierpnia 2018 r. poinformował, że w Ministerstwie Sprawiedliwości prowadzone są prace analityczno-koncepcyjne w zakresie nowelizacji Kodeksu karnego, które także mają na celu skuteczną walkę z przemocą wobec kobiet oraz ograniczenie zjawiska przemocy w rodzinie poprzez m.in. zmianę zakresu penalizacji przestępstw przeciwko życiu i zdrowiu, przestępstw przeciwko wolności seksualnej i obyczajności oraz przestępstw przeciwko rodzinie i opiece, a także zaostrzenie sankcji karnych przewidzianych za te czyny.

Wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (XI.543.11.2018 z 13 marca 2018 r.) – dotyczące projektu rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie regulaminu pobytu w ośrodku dla cudzoziemców.

Zgodnie z informacjami opublikowanymi na stronie resortu spraw wewnętrznych, „W wyniku ponownej analizy projektu rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji zmieniającego rozporządzenie w sprawie regulaminu pobytu w ośrodku dla cudzoziemców, MSWiA zaprzestało prowadzenia prac nad tym projektem. Tym samym prace nad rozporządzeniem nie będą kontynuowane”.

Wystąpienie do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (VII.564.8.2015 z 25 kwietnia 2018 r.) – w sprawie wydawania prasy przez władze samorządowe.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego w piśmie z 19 lipca 2018 r. poinformował, że do chwili obecnej MKiDN nie rozpoczęło prac nad nowelizacją Prawa prasowego. W związku z tym na tym etapie nie była prowadzona również debata dotycząca uprawnień jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wydawania prasy. Jednocześnie podkreślił, że ograniczenie prawa tych jednostek do wydawania prasy mogłoby zostać odebrane jako ograniczenie swobody wypowiedzi organów władzy na szczeblu terytorialnym. Konieczne jest więc wypracowanie takich rozwiązań, które z jednej strony wzmocnią wydawców prasy lokalnej, a z drugiej nie ograniczą żadnemu podmiotowi konstytucyjnej swobody wypowiedzi.

Wystąpienie do Ministra Zdrowia (V.7010.68.2016 z 8 maja 2018 r.) – w sprawie poprawy jakości żywienia w szpitalach.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia w piśmie z 1 sierpnia 2018 r. poinformował, że pomimo braku aktów prawnych szczegółowo regulujących kwestię standardów żywienia w szpitalach, podmioty lecznicze zobowiązane są do opracowania i stosowania norm żywieniowych, z uwzględnieniem odpowiedniej wartości kalorycznej i odżywczej posiłków, stosownie do stanu zdrowia pacjentów. Należy również wskazać, że o sposobie leczenia, w tym o potrzebie zastosowania odpowiedniej diety i ilości zalecanego pożywienia decyduje lekarz w oparciu o wskazania medyczne. W sytuacji, gdy lekarz nie zaordynuje specjalnej diety, pacjentowi przysługuje wyżywienie, a jego ilość, zawartość i kaloryczność powinna odpowiadać zasadom prawidłowego żywienia przeciętnego człowieka w danym wieku. Odnosząc się natomiast do kwestii wydania rozporządzenia określającego wymagania obowiązujące przy prowadzeniu żywienia zbiorowego w szpitalach, Ministerstwo poinformowało, że delegacja ustawowa określona w o bezpieczeństwie żywności i żywienia ma charakter fakultatywny i nie zobowiązuje Ministra Zdrowia do wydania ww. rozporządzenia, a wyłącznie daje mu taką możliwość.

Wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów oraz Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych (VII.561.8.2017 z 23 maja 2018 r.) – w sprawie niekonstytucyjności ograniczenia dostępu do służby publicznej wobec sędziów, asesorów i ławników posiadających dodatkowe obywatelstwo.

Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych w piśmie z 16 lipca 2018 r. poinformowała, że wszczęła z urzędu postępowanie administracyjne dotyczące pozyskiwania przez Ministra Sprawiedliwości danych osobowych sędziów sądów powszechnych w zakresie obywatelstwa poprzez zobowiązanie ich do złożenia oświadczeń w tym zakresie, w tym zwróciła się do Ministra Sprawiedliwości o złożenie stosownych wyjaśnień.

Wystąpienie do Ministra Zdrowia (VII.511.8.2017 z 23 maja 2018 r.) – w sprawie zwrotu kosztów ustanowienia obrońcy lekarzowi lub lekarzowi dentyście prawomocnie uniewinnionemu w postępowaniu dyscyplinarnym.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia w piśmie z 23 lipca 2018 r. wyjaśnił, że skoro przepisy ustawy o izbach lekarskich nie wyczerpują zagadnień związanych z kwestią kosztów postępowania dyscyplinarnego, to należy stosować odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania karnego. Z uwagi na dyspozycję art. 112 ustawy o izbach lekarskich, w ocenie resortu zdrowia, nie wydaje się konieczna interwencja ustawodawcy polegająca na uszczegółowieniu kompetencji organów samorządu lekarskiego w zakresie zasad ustalania kosztów postępowania w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej lekarzy i lekarzy dentyistów oraz ponoszenia tych kosztów. Skoro bowiem w sprawach nieuregulowanych w ustawie o izbach lekarskich, do postępowania w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej stosuje się odpowiednio przepisy k.p.k., w tym – wobec braku ich jednoznacznego wyłączenia – dotyczące kosztów procesu, to nie ma przeszkód, by prawomocnie uniewinniony lekarz i lekarz dentyista mógł skorzystać z prawa do zwrotu wydatków związanych z udziałem obrońcy z wyboru na zasadach określonych w stosowanym odpowiednio art. 632 pkt 2 Kodeksu postępowania karnego.

Wystąpienie do Minister Finansów (V.511.676.2014 z 4 czerwca 2018 r.) – w sprawie zasad korzystania z tzw. ulgi prorodzinnej w rodzinach niepełnych.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów w piśmie z 4 lipca 2018 r. poinformował, że organy podatkowe uznają, że w przypadku rodzica małoletniego dziecka o prawie do ulgi decyduje faktyczne sprawowanie władzy rodzicielskiej. Posiadanie władzy rodzicielskiej bez jej faktycznego wykonywania, podobnie jak samo utrzymywanie sporadycznych kontaktów z małoletnim lub jego alimentacja, nie wystarcza do zastosowania odliczenia. W konsekwencji, samo utrzymywanie kontaktów z dzieckiem nie jest rozstrzygające dla uznania, że rodzic wykonuje władzę rodzicielską. Dotyczy to również wykonywania obowiązku alimentacyjnego w stosunku do małoletniego z uwagi na fakt, iż obowiązek alimentacyjny jest niezależny od władzy rodzicielskiej, a co za tym idzie spoczywa także na rodzicach, którzy zostali pozbawieni tej władzy. Odnośnie zastrzeżeń Rzecznika dotyczących problemów związanych z uzyskaniem prawa do opodatkowania dochodów na preferencyjnych zasadach przewidzianych dla osób samotnie wychowujących dzieci, Podsekretarz Stanu wyjaśnił, że w ocenie ministra finansów, w sytuacji gdy każdy z rodziców, aktywnie oraz w porównywalnym stopniu uczestniczy w wychowaniu dziecka, co przejawia się m.in. dzieleniem się wszelkimi obowiązkami związanymi z procesem wychowawczym dziecka, niezależnie od tego, u kogo lub pod czyją opieką w danym momencie roku podatkowego dziecko przebywa, nie można mówić o samotnym wychowywaniu dziecka przez

któregokolwiek z rodziców. Samotne wychowywanie oznacza bowiem wychowywanie dziecka bez faktycznego udziału drugiego rodzica.

Wystąpienie do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (III.7042.26.2016 z 4 czerwca 2018 r.) – w sprawie warunków zatrudnienia i ubezpieczenia pracowników sezonowych.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w piśmie z 5 lipca 2018 r. wyjaśnił, że regulacje zawarte w innych aktach prawnych, dzięki określeniu *essentialia negotii* umowy, tj. podstawowych praw i obowiązków stron umowy, pozwalają na stwierdzenie, że zawierana umowa nie ma charakteru umowy zlecenia, o której mowa w art. 734 Kodeksu cywilnego lub umowy o świadczenie usług, o której mowa w art. 750 Kodeksu cywilnego, to do umowy takiej nie stosuje się przepisów ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę określających obowiązek stosowania minimalnej stawki godzinowej. Ponadto, Sekretarz Stanu zwrócił uwagę, że w uzasadnieniu do projektu ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz niektórych innych ustaw projektodawca podkreślił, że ustawa wprowadzając umowę o pomocy przy zbiorach określa podstawowe prawa i obowiązki stron tej umowy, co pozwala na stwierdzenie, że zawierana umowa nie będzie miała charakteru umów cywilnoprawnych objętych stosowaniem minimalnej stawki godzinowej.

Wystąpienie do Ministra Infrastruktury (VII.564.38.2017 z 4 czerwca 2018 r.) – w sprawie wątpliwości co do zgodności z Konstytucją przepisów Prawa lotniczego.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury w piśmie z 3 sierpnia 2018 r. poinformował, że zarzut dotyczący braku określoności kwestionowanych przepisów należy uznać za niezasadny. Zdaniem Ministerstwa Infrastruktury Prawo lotnicze – w zakresie dotyczącym przepisów porządkowych na lotnisku oraz sankcji za niestosowanie tych przepisów – zostało stosownie zmienione w związku z wydaniem przez Trybunał Konstytucyjny wyroku w sprawie o sygn. akt P 33/05. Aktualnie, zgodnie z art. 210 ust. 1 pkt 5a ustawy, odpowiedzialności za wykroczenia podlega ten, kto wbrew obowiązkowi określonymu w art. 83a ust. 1 ustawy nie stosuje się do nakazu lub zakazu zawartego w przepisach porządkowych wydanych na podstawie art. 83a ust. 2 ustawy obowiązujących na lotnisku. Przepisy przywołane w piśmie Sekretarza Stanu, już po nowelizacji, były ponownie przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego w związku z pytaniem prawnym Sądu Rejonowego. Zdaniem Trybunału teza wyrażona we wcześniejszym wyroku Trybunału o sygn. P 33/05 nie stoi na przeszkodzie uznaniu, że przepisy karne o charakterze blankietów częściowych mogą odsyłać również do aktów o charakterze prawa wewnętrznego czy aktów stosowania prawa, o ile takie odesłanie spełnia ogólny wymóg wynikający z ustalonej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego w zakresie

przewidywalności treści normy prawnokarnej. Jednocześnie Sekretarz Stanu podzielił stanowisko Rzecznika w części dotyczącej nieścisłości pomiędzy ust 1 i ust. 2 w art. 83a ustawy w zakresie, w jakim art. 83a ust. 1 wskazuje na przepisy porządkowe ustalone przez zarządzającego lotniskiem, wydane na podstawie art. 83 ust. 2 ustawy. Powyższa niespójność zostanie wyeliminowana poprzez stosowną zmianę art, 83 ust. 1 w jednej z kolejnych nowelizacji ustawy.

Wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (BPK.7050.1.2018 z 15 czerwca 2018 r.) – w sprawie konieczności zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom podczas korzystania ze zbiorników wodnych.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji w piśmie z 12 lipca 2018 r. zaznaczył, że celem ustawy o zmianie ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym oraz niektórych innych ustaw, w zakresie dotyczącym podmiotów uprawnionych do wykonywania ratownictwa wodnego, było usystematyzowanie rozwiązań prawnych, które funkcjonują w aktualnym porządku prawnym. Zgodnie z obowiązującymi przepisami minister właściwy do spraw wewnętrznych udziela, w drodze decyzji administracyjnej, zgody na wykonywanie ratownictwa wodnego, na wniosek podmiotu ubiegającego się o jej udzielenie. Zgoda Ministra może zostać wydana wyłącznie podmiotowi, który zapewnia stały stan gotowości do działań ratowniczych. Utrata potencjału do zapewnienia stałej gotowości ratowniczej stanowi bezwzględną przesłankę do cofnięcia przez Ministra zgody na wykonywanie ratownictwa wodnego. Sekretarz Stanu wyjaśnił także, że omawiana nowelizacja ustawy nie wpływa na system szkolenia ratowników wodnych, działania prewencyjne na obszarach wodnych oraz ewentualne działania w zakresie „zabezpieczenia ratowniczego” imprez odbywających się na akwenach.

Wystąpienie do Ministra Inwestycji i Rozwoju (IV.7007.50.2014 z 21 czerwca 2018 r.) – w sprawie wymagań kwalifikacyjnych dla osób ubiegających się o uprawnienie do wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju w piśmie z 31 lipca 2018 r. zapewnił, że Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju popiera wszelkie inicjatywy, w tym legislacyjne, planowane lub podejmowane w celu zapewnienia odpowiedniego poziomu merytorycznego wykonywania gleboznawczych klasyfikacji gruntów. Jednocześnie podkreślił, że sprawy gleboznawczej klasyfikacji gruntów pozostają w wyłącznej kompetencji ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, w związku z czym w opinii Ministra Inwestycji i Rozwoju, wyłącznie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi pozostaje decyzja co do kierunków rozwiązań służących) zapewnieniu odpowiedniej jakości merytorycznej wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Wyjaśnił

także, że w resorcie inwestycji nie były i nie są prowadzone prace legislacyjne nad zmianą Prawa geodezyjnego i kartograficznego w przedmiotowym zakresie.

Wystąpienie do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (IV.7002.21.2014 z 21 czerwca 2018 r.) – w sprawie procedury dokonywania wpisów do gminnej ewidencji zabytków.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego w piśmie z 20 sierpnia 2018 r. poinformował, że nowelizacja rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem została ujęta w wykazie prac legislacyjnych Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Stosowny projekt jest na etapie opracowywania. W ocenie resortu projektowane rozwiązania wychodzą naprzeciw oczekiwaniom sformułowanym w wystąpieniach Rzecznika do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz w pisemnym stanowisku do Trybunału Konstytucyjnego do sprawy o sygn. SK 3/15. Sekretarz Stanu wskazał też, że Zespół do opracowania projektu ustawy regulującej sprawę ochrony zabytków wspomagany ekspertami zewnętrznymi w dalszym ciągu prowadzi prace, do których został ustanowiony.

Część 2

Wybór spraw indywidualnych

ZESPÓŁ DO SPRAW WYKONYWANIA KAR

IX.517.461.2018

Do Rzecznika zwrócił się Pan Jan D., odbywający karę pozbawienia wolności. Żalił się on na postępowanie administracji więziennej, w tym nieudzielanie mu informacji na temat jego stanu zdrowia, utrudniony dostęp do leczenia, niewłaściwe osadzenie i przetrzymywanie korespondencji.

W toku przeprowadzonych czynności ustalono, że podczas odbywania kary pozbawienia wolności u Pana Jana D. zdiagnozowano rozległy naciek gruźliczy w obu płucach. Zgodnie z Instrukcją postępowania z pacjentami podejrzanymi/chorymi na gruźlicę osoby chore w okresie prątkowania oraz osoby z uzasadnionym podejrzeniem o prątkowanie podlegają obowiązkowej izolacji medycznej. Osadzenie skarżącego w Areszcie Śledczym w P. wraz z innymi osadzonymi, u których nie podejrzewano gruźlicy, było nieprawidłowe. W tej części skarga osadzonego została uznana za zasadną. Poczynione ustalenia nie dostarczyły natomiast podstaw do uznania, iż w badanym okresie nie miał on zapewnionej odpowiedniej opieki medycznej, jak również, że nie udzielono mu informacji na temat stanu zdrowia.

Na podstawie zapisów w rejestrze wpływu korespondencji urzędowej do Aresztu Śledczego w P. ustalono, że adresowana do osadzonego korespondencja urzędowa, której nadawcą była Prokuratura Rejonowa w K., wpłynęła do Aresztu Śledczego w P. dnia 19 lutego 2018 r. Zapisy w rejestrze zwrotnych potwierdzeń odbioru wykazały, że przesyłka ta została dostarczona osadzonemu w dniu 23.02.2018 r. W przypadku przesyłek z korespondencją urzędową z dołączonym potwierdzeniem odbioru potwierdzenie odbioru należy przekazać placówce pocztowej nie później niż trzeciego dnia roboczego od daty wpływu korespondencji. Doręczenie tej korespondencji osadzonemu musi zatem również nastąpić nie później niż trzeciego dnia roboczego od daty jej wpływu. Przesyłka nie została doręczona w tym terminie, doszło zatem do naruszenia ww. przepisów. W tej części skarga również została uznana za zasadną.

Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej w P. poinformował, iż w związku z uchybieniami stwierdzonymi w działaniach administracji Aresztu Śledczego w P., polecono przeprowadzenie rozmowy instruktażowej z funkcjonariuszami odpowiedzialnymi za powstałe nieprawidłowości, jak również przeprowadzenie szkolenia funkcjonariuszy działu ewidencji na temat doręczania przesyłek urzędowych oraz szkolenia personelu medycznego przypominającego procedury postępowania w przypadku podejrzeń chorób zakaźnych.

IX.517.2273.2017

Do Rzecznika wpłynęła skarga Pana Marcina K., który żalił się m.in., że w Areszcie Śledczym w B. nie jest respektowanie prawo skazanych do korzystania z odzieży odpowiedniej do pory roku. Twierdził, że przez cały rok osadzeni mogą poruszać się po terenie aresztu w odzieży skarbowej wykonanej z drelichu, tj. bluzie z długimi rękawami i długich spodniach. Tak ubrani chodzą na spacer, do telefonu i na zajęcia kulturalno-oświatowe.

W toku postępowania wyjaśniającego ustalono, że w okresie poprzedzającym napisanie skargi w Areszcie Śledczym w B. obowiązywał porządek wewnętrzny, który zawierał zapis stanowiący, że skazani korzystają z kompletu ubrania więziennego oraz dodatkowego kompletu odzieży typu dres (tylko do użytku w celi mieszkalnej). Zatem zgodnie z regulaminem skazani mogli poruszać się po terenie aresztu jedynie w kompletnym ubraniu więziennym, składającym się z bluzy z długim rękawem i długich spodni. Zasada ta obowiązywała także w porze letniej. W związku z powyższym Rzecznik uznał skargę skazanego za uzasadnioną.

Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej w K. poinformował Rzecznika, że kwestionowane regulacje uległy zmianie z dniem 4 sierpnia 2017 r., w którym Dyrektor Aresztu Śledczego w B. wydał zarządzenie Nr 63/2017 zmieniające zarządzenie w sprawie porządku wewnętrznego, prawidłowo określając w nim zasady korzystania przez skazanych z odzieży dostosowanej do pory roku.

IX.517.1476.2015

Do Rzecznika zwrócił się chory na cukrzycę Pan Zbigniew G., odbywający karę pozbawienia wolności w Zakładzie Karnym w S. Żalił się on na niewłaściwą opiekę medyczną.

Ustalenia dokonane w toku postępowania wyjaśniającego wykazały, że podczas pobytu w Zakładzie Karnym w S. skarżącemu wydano do celi glukometr będący własnością zakładu karnego, w celu samodzielnego wykonywania badania poziomu cukru we krwi. Po pewnym czasie został on jednak odebrany pacjentowi z uwagi na to, że pilnie potrzebował go inny chory, a administracja jednostki nie dysponowała wystarczającą liczbą tych aparatów. Po odebraniu glukometru służba zdrowia przez dwa miesiące nie wykonywała skarżącemu pomiarów poziomu cukru. Jednocześnie, mimo że nie zapewniono pacjentom dostatecznej liczby glukometrów umożliwiających samodzielne monitorowanie przez nich stanu zdrowia, nie zezwolono skarżącemu na zaopatrzenie się w glukometr we własnym zakresie.

W ocenie Rzecznika decyzja administracji Zakładu Karnego w S. odmawiająca zgody na dostarczenie skarżącemu glukometru przez osoby spoza zakładu karnego, stanowiła naruszenie prawa skarżącego do właściwej opieki medycznej. Rzecznik zwrócił się do Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej w W. o podjęcie działań, które zapobiegą zaistnieniu w przyszłości podobnych nieprawidłowości.

W toku postępowania stwierdzono ponadto uchybienia w zakresie sposobu załatwienia prośby skarżącego o wyrażenie zgody na przysłanie glukometru spoza zakładu karnego. Jak ustalono, złożona przez skarżącego prośba została rozpatrzona po upływie sześciu dni, a o sposobie jej rozpatrzenia skarżący został powiadomiony ustnie. Działanie administracji Zakładu Karnego w S. było zatem niezgodne z przepisami rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie załatwiania wniosków, skarg i prośb osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych. Skarżącemu nie udzielono odpowiedzi na piśmie, mimo iż prośba nie została załatwiona bezpośrednio po zgłoszeniu.

W związku ze stwierdzonymi uchybieniami Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej w W. przeprowadził w Zakładzie Karnym w S. kontrolę w zakresie przedmiotowej problematyki. Ujawnione nieprawidłowości zostały przedstawione kierownictwu jednostki, sformułowano stosowne zalecenia i zobowiązano administrację Zakładu Karnego w S. do ich realizacji.

IX.517.3516.2016

Do Rzecznika zwrócił się Pan Rafał R. odbywający karę pozbawienia wolności. Żalił się on, że korespondencja z Sądu Rejonowego w C. została mu przesłana w sposób umożliwiający zapoznanie się z treścią pisma przez osoby nieupoważnione.

W toku postępowania wyjaśniającego ustalono, że w dniu 25 sierpnia 2016 r. do Zakładu Karnego w P., gdzie przebywał Pan Rafał R., wpłynęła korespondencja z Sądu Rejonowego w C. adresowana do dyrektora jednostki. W kopercie znajdowały się dwa pisma: pismo adresowane do Dyrektora Zakładu Karnego w P., w którym sąd zwracał się o doręczenie Panu Rafałowi R. załączonego wezwania do uzupełnienia braków formalnych i zwrócenie sądowi zwrotnego poświadczenia odbioru oraz pismo – wezwanie do uzupełnienia braków formalnych – adresowane do Pana Rafała R. Jak wynika z wyjaśnień udzielonych przez Zastępcę Dyrektora Zakładu Karnego w P., pismo adresowane do Pana Rafała R. nie było zabezpieczone dodatkową kopertą, zaadresowaną na nazwisko osadzonego. Taki sposób przekazania korespondencji powodował, że z jej treścią mogły zapoznać się osoby do tego nieupoważnione.

Z wyjaśnień udzielonych przez Prezesa Sądu wynika, że do osób przebywających w zakładach karnych czy aresztach śledczych korespondencja doręczana jest w ten sposób, iż większa koperta adresowana jest do dyrektora danej placówki, natomiast wewnątrz znajduje się zamknięta, osobna, mniejsza koperta adresowana do osoby przebywającej w placówce. Do przesyłki dołącza się dwa formularze potwierdzenia odbioru, z których jeden przeznaczony jest dla dyrektora jednostki penitencjarnej, drugi dla osadzonego.

Powyższa praktyka doręczania korespondencji jest właściwa, Rzecznik przyjął zatem, że zaistniałe zdarzenie miało charakter incydentalny. Jednocześnie zwrócił się do Prezesa Sądu Rejonowego w C. o podjęcie działań, które

wyeliminują przypadki nieprawidłowego przesyłania korespondencji kierowanej do osób przebywających w zakładach karnych i aresztach śledczych.

IX.517.1066.2017

Do Rzecznika skierował skargę Pan Tomasz W., w której kwestionował decyzję Dyrektora Zakładu Karnego w Cz. w przedmiocie odmowy wydania zezwolenia na opuszczenie zakładu karnego w trybie art. 141a §1 k.k.w., w związku z uroczystością chrztu syna.

Postępowanie wyjaśniające w tej sprawie przeprowadził Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej w K., w ocenie którego wniosek skazanego został rozpatrzony odmownie z uwagi na to, iż wspomniane wydarzenie rodzinne nie wyczerpuje okoliczności określonych w art. 141a § 1 k.k.w. Przepis ten stanowi, że dyrektor zakładu karnego może udzielić skazanemu zezwolenia na opuszczenie zakładu karnego pod konwojem funkcjonariusza Służby Więziennej, osoby godnej zaufania lub samodzielnie, na czas nieprzekraczający 5 dni, w celu odwiedzenia poważnie chorego członka rodziny, uczestnictwa w pogrzebie członka rodziny oraz w innych wypadkach szczególnie ważnych dla skazanego.

Zdaniem Rzecznika nieudzielenie skazanemu zezwolenia, o którym mowa w art. 141a § 1 k.k.w., na uczestniczenie w uroczystości chrztu własnego dziecka (w przypadku negatywnej prognozy kryminologiczno-społecznej skazanego pod konwojem funkcjonariusza lub w asyście innej osoby godnej zaufania) jest naruszeniem jego prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego. Rzecznik uznał więc skargę wnioskodawcy za uzasadnioną.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej w K. z prośbą o podjęcie działań mających na celu wyeliminowanie wystąpienia podobnych nieprawidłowości w przyszłości.

IX.517.312.2018

Do Rzecznika skierowała skargę Pani Kamila Sz., przebywająca w Zakładzie Karnym w Ł., która żaliła się na niewłaściwą opiekę medyczną. Twierdziła, że w wyniku badania cytologicznego wykonanego w 2016 r. stwierdzono u niej pewne schorzenie i w celu leczenia zaproponowano pogłębienie diagnostyki ginekologicznej w szpitalu Zakładu Karnego w G., na co nie wyraziła zgody. Jednak w dniu 18 września 2017 r. zgłosiła się do lekarza ginekologa i poinformowała, że zmieniła zdanie i chce podjąć leczenie. W związku z tym pobrano jej materiał biologiczny do wykonania cytologii i poinformowano, że zostanie wezwana, gdy wynik badania będzie znany. Z uwagi na to, że wezwanie nie następowało, osadzona sama zgłosiła się do lekarza. Podczas wizyty w dniu 15 stycznia 2018 r. okazało się, że w dokumentacji medycznej Pani Kamili Sz. nie ma wyniku badania cytologicznego. Lekarz poinformował, że podejmie działania w celu wyjaśnienia sprawy.

Postępowanie wyjaśniające potwierdziło zarzuty osadzonej. Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej w Ł. poinformował również, że materiał

biologiczny pobrany od wnioskodawczyni w dniu 18 września 2017 r. nie został zbadany, gdyż podmiot, z którym zakład karny miał podpisaną umowę, zaprzestał wykonywania badań cytologicznych. W dniu 26 stycznia 2018 r. dokonano ponownego pobrania materiału biologicznego od osadzonej, zaś w dniu 19 lutego 2018 r. w czasie konsultacji ginekologicznej zapoznano ją z wynikiem badania i zaproponowano dalszą diagnostykę i leczenie. Pomimo pełnego obrazu diagnostycznego, osadzona ponownie nie wyraziła zgody na proponowane leczenie szpitalne.

Po zapoznaniu się z ustaleniami Rzecznik uznał działanie służby zdrowia Zakładu Karnego w Ł. za nieprawidłowe. Zwrócił się do Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej w Ł. o podjęcie działań w celu wyeliminowania wystąpienia w przyszłości podobnych zaniedbań.

IX.517.2796.2016

Do Rzecznika skierował skargę Pan Wiesław S., przebywający w Zakładzie Karnym w Ch., który żalił się m.in. na niehumanitarne traktowanie, wyrażające się w wydawaniu skazanym posiłków przez otwór podawczy w drzwiach celi mieszkalnej.

Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej w L., który przeprowadził w tej sprawie postępowanie wyjaśniające, stwierdził, że takie działanie jest zgodne z przepisem § 3 ust. 2 pkt 2 wytycznych nr 2/2013 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie wymagań dla zabezpieczeń techniczno-ochronnych w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej, który stanowi, że drzwi do cel mieszkalnych, dla osadzonych w zakładach karnych typu zamkniętego i aresztach śledczych można wyposażać w zamykane okienko podawcze. Wyjaśnił, że na tej podstawie w Zakładzie Karnym w Ch. w drzwiach cel mieszkalnych zostały zamontowane zabezpieczenia techniczno-ochronne w postaci okienek podawczych, przez które są m.in. wydawane osadzonym posiłki.

Rzecznik stoi na stanowisku, że każdy osadzony powinien odbierać posiłki osobiście, a ich wydawanie powinno odbywać się przy otwartych drzwiach celi, chyba że stoją temu na przeszkodzie szczególne względy. Przyjęcie innej praktyki nosi cechy niehumanitarnego i poniżającego traktowania osadzonych.

Dlatego zarzut Pana Wiesława S. został uznany za uzasadniony, a Rzecznik zwrócił się do Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej w L. o zaprzestanie tej niehumanitarnej praktyki lub ograniczenie jej stosowania wyłącznie do sytuacji wyjątkowych, uzasadnionych względami ochronnymi.

BIURO PEŁNOMOCNIKA TERENOWEGO W GDAŃSKU

BPG. 7012.1.2017

Do Rzecznika zwróciła się z wnioskiem o pomoc Pani Marianna K. Poinformowała, że jej babcia przebywa w szpitalu w G., na oddziale psychiatrycznym. W placówce znajduje się duży taras z widokiem na las, z

którego jednak pacjenci z oddziału psychiatrycznego nie mogą korzystać, ze względu na brak możliwości zapewnienia im bezpieczeństwa.

Rzecznik zwrócił się do dyrekcji szpitala w G. z prośbą o zbadanie sprawy i wyjaśnienia. W odpowiedzi uzyskał informację, że pacjenci oddziału psychiatrycznego nie mogą korzystać z tarasu ze względu na brak jego zabezpieczenia. Ponadto, wszelkie prace budowlane budynku, w którym mieści się ten oddział, nie mogą być przeprowadzone bez zgody Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w związku z zabytkowym charakterem tego obiektu.

Jednocześnie Rzecznik powziął informację, że Wojewódzki Konserwator Zabytków odmówił wydania zezwolenia na montaż zabezpieczenia tarasu. Wskutek interwencji Rzecznika, Prezydent Miasta wydał decyzję, w której zezwolił szpitalowi w G. na zamontowanie konstrukcji z siatki asekuracyjnej na tarasie budynku oddziału psychiatrycznego.

BPG. 514.7.2018

Do Rzecznika zwróciła się z wnioskiem o pomoc Pani Tetiana B. Wyjaśniła, iż w dniu 31 sierpnia 2015 r., jako cudzoziemka, złożyła u Wojewody wniosek o udzielenie zezwolenia na pobyt stały. Wojewoda dnia 20 grudnia 2016 r. wydał decyzję odmowną w tej sprawie. Następnie pismem z dnia 9 stycznia 2017 r. Pani Tetiana B. odwołała się od ww. decyzji. Od tego czasu odwołanie wnioskodawczyni nie zostało rozpoznane.

Rzecznik zwrócił się do Urzędu ds. Cudzoziemców Departamentu Legalizacji Pobytu o informacje o stanie sprawy, a w szczególności o wskazanie przewidywanego terminu jej rozpatrzenia.

W odpowiedzi Naczelnik Wydziału III Postępowań Odwoławczych Departamentu Legalizacji Pobytu Urzędu ds. Cudzoziemców poinformował, że postępowanie w sprawie Pani Tetiany B. o udzielenie zezwolenia na pobyt stały zostało zakończone decyzją z dnia 22 maja 2018 r. orzekającą o uchyleniu zaskarżonej decyzji w całości oraz udzieleniu Pani Tetianie B. zezwolenia na pobyt stały na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

BPG.519.10.2017

Do Rzecznika zwróciła się Pani Magdalena C. skarżąc się na postanowienie o umorzeniu postępowania prowadzonego przez Prokuraturę Rejonową w G. Postępowanie to dotyczyło umyślnego naruszenia w dniu 14 listopada 2013 r. w G. zasad bezpieczeństwa w ruchu lądowym i spowodowania nieumyślnie wypadku, w następstwie którego zmarł R. K., tj. o czyn z art. 177 § 2 k.k. Wnioskodawczyni, będąca była małżonką zmarłego oraz matką jego córki B. K., stwierdziła, że została wprowadzona w błąd przez prokuratorów, którzy zapewniali ją, że zostanie jej doręczone postanowienie o umorzeniu postępowania, co jednak nie nastąpiło. Wnioskodawczyni została tym samym pozbawiona prawa do zaskarżenia tego postanowienia.

Analiza akt niniejszej sprawy, zakończonej prawomocnym postanowieniem o umorzeniu śledztwa, w ocenie Rzecznika wykazała, że prowadząc przedmiotowe postępowanie organ nie uznał za pokrzywdzoną stronę tego postępowania córkę zmarłego B. K., mimo że informacje o tym fakcie były zawarte w pismach wnioskodawczyni kierowanych do prokuratury. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się do Prokuratora Okręgowego w G. o podjęcie na nowo prawomocnie zakończonego postępowania przygotowawczego i konwalidowanie dostrzeżonych uchybień.

Wskutek interwencji Rzecznika przeprowadzono postępowanie wyjaśniające w sprawie. Z informacji udzielonych przez Prokuraturę Rejonową w G. wynika, że wydano zarządzenie o doręczeniu małoletniej B. K., reprezentowanej przez wnioskodawczynię jako jej przedstawiciela ustawowego, odpisu postanowienia o umorzeniu przedmiotowego śledztwa. Wobec powyższego, wnioskodawczyni uzyskała utraconą wcześniej możliwość zaskarżenia orzeczenia.

BIURO PEŁNOMOCNIKA TERENOWEGO W KATOWICACH

BPK.7012.1.2018

Na podstawie artykułu opublikowanego w internecie Rzecznik podjął sprawę z urzędu. Z publikacji wynikało, że od 1 lipca 2018 r. szpital w P. nie będzie miał kontraktu z Narodowym Funduszem Zdrowia, a jego działalność zostanie zawieszona. Powodem braku kontraktu dla szpitala zarządzanego przez spółkę są negatywne wyniki kontroli NFZ oraz brak wykonania przez szpital zaleceń pokontrolnych. Przedstawiciel spółki w udzielonym wywiadzie stwierdził jednak, że zarzuty zawarte we wnioskach pokontrolnych nie dają podstaw do takiej decyzji.

Rzecznik zwrócił się do Dyrektora Oddziału Wojewódzkiego NFZ w K. z prośbą o udzielenie wyjaśnień. W odpowiedzi Dyrektor poinformował, że przyczyną rozwiązania umowy z ww. podmiotem był długotrwały, utrzymujący się stan udzielania świadczeń opieki zdrowotnej w nieodpowiednich warunkach technicznych, naruszających przepisy przeciwpożarowe, stanowiące zagrożenie dla życia i zdrowia pacjentów.

W oparciu o analizę kolejnych doniesień prasowych, ustalono, że potrzeby dotychczasowych pacjentów szpitala zostały zabezpieczone przez umieszczenie ich w szpitalach w okolicznych miastach, natomiast szpital w P. ostatecznie przejął Starosta P., który przeprowadził niezbędne remonty, uzupełnił wyposażenie oraz po przejściu procedury konkursowej zawarł kontrakt z NFZ do czerwca 2021 r.

BPK.517.68.2017

Rzecznik podjął sprawę z urzędu na podstawie artykułu opublikowanego w internecie, dotyczącego zastosowania tymczasowego aresztowania wobec Pana Wojciecha K., cierpiącego na liczne schorzenia somatyczne.

W toku czynności podjętych na miejscu w Zakładzie Karnym w R. przeprowadzono rozmowę z Panem Wojciechem K., zapoznano się z jego aktami osobowymi oraz dokonano oglądu celi mieszkalnej i łaźni. Wnioskodawca, uskarżający się na szereg schorzeń stwierdził, że wyznaczony przez administrację siedmiominutowy czas kąpieli nie jest dla niego wystarczający na wykonanie podstawowych zabiegów higienicznych. Wizytujący zwrócili również uwagę m.in. na brak ciepłej wody w celi oraz niezabudowany do pełnej wysokości kącik sanitarny.

W ocenie Rzecznika pozbawienie Pana Wojciecha K. stałego dostępu do ciepłej wody i tym samym możliwości utrzymania należytej higieny osobistej stanowi naruszenie zawartych w art. 4 § 1 Kodeksu karnego wykonawczego zasad wykonywania kary w sposób humanitarny, z poszanowaniem godności ludzkiej skazanego oraz zakazu poniżającego traktowania. Z uwagi na trudną sytuację zdrowotną, wnioskodawca powinien mieć zagwarantowaną możliwość umycia całego ciała w razie potrzeby o każdej porze. Rzecznik pozytywnie ocenił fakt, iż administracja Zakładu Karnego w R. umożliwiła osadzonemu codzienną kąpiel, jednakże z uwagi na zgłaszane przez niego uciążliwości związane z zachowaniem higieny, powyższe rozwiązanie Rzecznik uznał za niewystarczające.

Ponadto, Rzecznik przypomniał, że kącik sanitarny powinien posiadać trwałą zabudowę od podłogi do sufitu, zapewniającą poczucie intymności, co jest szczególnie uzasadnione w realiach niniejszej sprawy, z uwagi na stan zdrowia Pana Wojciecha K. i konieczność wykonywania częstych zabiegów higienicznych.

BIURO PEŁNOMOCNIKA TERENOWEGO WE WROCŁAWIU

BPW.7217.9.2016

Rzecznik podjął z własnej inicjatywy sprawę braku noclegowni na terenie powiatu S., w których osoby bezdomne miałyby zapewnioną opiekę, szczególnie w okresie zimowym.

Rzecznik zwrócił się do władz powiatu z pytaniem o rezultat działań w powyższej materii. Skierował również wystąpienia do Burmistrzów i Wójtów gmin z prośbą o wyjaśnienie sposobu realizacji zadań nakładanych na władze samorządowe ustawą o pomocy społecznej. Ponadto, Rzecznik zwrócił się do Komendanta Powiatowego Policji o informację na temat realizacji przez Policję działań dotyczących przeciwdziałania zagrożeniom życia i zdrowia osób bezdomnych i bezradnych w okresie zimowym.

W odpowiedzi Starosta poinformował o zorganizowaniu spotkania, w trakcie którego przedstawiciele Policji oraz służb socjalnych poszczególnych gmin przedstawili stan przygotowań do okresu zimowego w zakresie pomocy osobom bezdomnym. Z przesłanego protokołu wynika, że pomimo, iż nie stworzono w gminach noclegowni, to jednak podpisano stosowne porozumienia z ośrodkami

położonymi na sąsiednich obszarach. Uzyskano również zapewnienie od dyrekcji Szpitala, że Izba Przyjęć Szpitalnego Oddziału Ratunkowego będzie udzielać pomocy medycznej osobom bezdomnym, które zjawiają się tam same lub będą przywożone przez Policję, Straż Miejską lub pogotowie ratunkowe.

Wobec powyższego, na tym etapie sprawy jej badanie przez Rzecznika zostało zakończone.

BPW.7224.7.2016

Do Rzecznika zwróciła się ze skargą Pani Justyna K. w sprawie postępowania egzekucyjnego prowadzonego przez komornika sądowego na wniosek Gminy-MPK. Wnioskodawczyni otrzymała mandat za jazdę bez biletu. Kwotę wynikającą z nakazu zapłaty uregulowała niezwłocznie matka zobowiązanej, która jednak w opisie przelewu nie zaznaczyła, że opłatę wnosi w imieniu córki. Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne wskazanej kwoty nie zaksięgoowało na poczet zobowiązania Pani Justyny K., ale jednocześnie nie poinformowało wpłacającej o braku wiedzy, do której sprawy przyporządkować dokonaną wpłatę.

Zainteresowana, przekonana, że jej zobowiązanie zostało uregulowane, po dwóch miesiącach otrzymała od komornika sądowego zawiadomienie o prowadzonym wobec niej postępowaniu egzekucyjnym. W wyniku reklamacji, wpłata została zaksięgowana na właściwym koncie, MPK nie wycofało jednak wniosku o egzekucję, gdyż dochodziło pozostałej kwoty, tj. 12,33 zł odsetek.

Rzecznik zwrócił się do komornika z prośbą o umożliwienie wglądu do akt postępowania egzekucyjnego oraz złożenie stosownych wyjaśnień. W związku z dalszymi wątpliwościami co do prawidłowości naliczeń, w trybie nadzoru administracyjnego nad komornikiem, Rzecznik skierował do Prezesa Sądu Rejonowego wystąpienie z prośbą o zbadanie sprawy. W ocenie Rzecznika, w indywidualnej sprawie Pani Justyny K. nie budził zastrzeżeń sam fakt naliczenia opłaty egzekucyjnej, ale jej wysokość. W każdym z pism wystosowanych przez komornika widniały bowiem inne kwoty dotyczące naliczeń w postępowaniu.

W odpowiedzi Sąd wskazał, że uchylono postanowienie komornika w części dotyczącej ustalenia kosztów postępowania egzekucyjnego i nakazano komornikowi ponowne wydanie postanowienia w przedmiocie ustalenia wysokości kosztów postępowania egzekucyjnego bez podwyższenia opłaty egzekucyjnej o stawkę podatku od towarów i usług, a nadto szczegółowe jego uzasadnienie z wyjaśnieniem podstawy faktycznej i prawnej rozstrzygnięcia, jak również sposobu wyliczenia wysokości każdego ze składników tworzących sumę kosztów egzekucyjnych.

BPW.7220.1.2018

Do Rzecznika zwróciła się z prośbą o pomoc Pani Bożena S., sprawująca opiekę nad niepełnosprawnym mężem.

Wnioskodawczyni złożyła w placówce Poczty Polskiej oświadczenie o uprawnieniu męża do zwolnienia z abonamentu radiowo-telewizyjnego. Pracownik Poczty nie wypełnił jednak właściwej części formularza i opłaty były w dalszym ciągu naliczane. Wnioski o umorzenie zaległości, kierowane przez Panią Bożenę S. do Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, pozostały bez odpowiedzi.

W wyniku podjętych przez Rzecznika działań, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji umorzyła zaległości Państwa S. za okres od 2012 r. do 2016 r.

BPW.514.10.2018

Do Rzecznika zwróciła się Pani Dorota W. z prośbą o interwencję w sprawie opóźnienia w ustalaniu prawa do świadczeń wychowawczych i rodzinnych.

Pismem z dnia 30 października 2017 r. Ośrodek Polityki Społecznej poinformował wnioskodawczynię, że sprawa dotycząca świadczeń rodzinnych i wychowawczych z dniem 1 stycznia 2018 r. przejęta zostaje przez Wojewodę. Od czasu otrzymania pisma do dnia złożenia wniosku do Rzecznika, Pani Dorota W. nie otrzymała informacji odnośnie zakończenia procedur, zaś świadczenia nie zostały jej wypłacone.

W związku z powyższym Rzecznik skierował pismo do Dyrektora Wydziału Zdrowia i Polityki Społecznej Urzędu Wojewódzkiego z prośbą o złożenie wyjaśnień w sprawie. Z otrzymanej odpowiedzi wynika, że wnioski Pani Doroty W. w sprawie świadczeń rodzinnych oraz wychowawczych zostały rozpatrzone pozytywnie.

BPW.7000.14.2018

Do Rzecznika zwróciła się Pani Danuta T., która jest właścicielką domku letniskowego położonego w S. Skarżyła się, że podczas remontu drogi gminnej, przebiegającej w pobliżu jej działki, doszło do odcięcia jej nieruchomości od wodociągu w związku z zasypaniem przyłącza. Zaznaczyła, że wystosowała do Burmistrza pisma w swojej sprawie, ale nie przyniosły one rezultatu.

W związku z powyższym Rzecznik skierował prośbę do Burmistrza Miasta i Gminy S. o poinformowanie o obecnym stanie sprawy, przeprowadzonych w jej ramach czynnościach i ewentualnym terminie rozwiązania problemu.

Z informacji uzyskanych przez Rzecznika wynika, iż Burmistrz zwrócił się do Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej o podjęcie działań, mających na celu rozwiązanie problemu Pani Danuty T. z dostępem do przyłącza wodociągowego.

BPW.7200.3.2017

Z wnioskiem o pomoc do Rzecznika zwróciła się Pani Irena L., skarżąc się na problem nadmiernego hałasu generowanego przez myjnię samoobsługową zlokalizowaną w pobliżu jej mieszkania. Zdaniem wnioskodawczyni działania

podejmowane w tej sprawie przez Urząd Miasta i Inspekcję Ochrony Środowiska były niewystarczające i nie uwzględniały skarg mieszkańców okolicy.

Rzecznik zwrócił się do Urzędu Miasta i Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska z prośbą o informację, w jaki sposób instytucje te zamierzają wyegzekwować od właściciela myjni podjęcie działań ograniczających emisję hałasu.

Wskutek interwencji Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska poinformował, iż firma obsługująca myjnię zamontowała ekran akustyczny, który ograniczył poziom emisji hałasu do wartości dopuszczalnych.

BPW.7006.5.2018

Do Rzecznika zwrócił się Pan Grzegorz W., mieszkaniec W. Skarżył się na przewlekłe postępowanie Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w sprawie zadymiania jego mieszkania przez komin znajdujący się na sąsiednim budynku.

W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla Miasta W. poinformował o zakończeniu czynności dowodowych w ww. sprawie i gotowości do wydania decyzji po upływie terminu wyznaczonego stronom do zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym.

W związku z podjęciem działań przez uprawnioną instytucję, Rzecznik zakończył badanie sprawy.